

РОССИЯ И ВТО

Скурко Е.В.¹

ПРОБЛЕМЫ И ПРОГНОЗЫ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

ВТО, хотел бы обратить на это внимание, — не абсолютное зло и не абсолютное добро. И не награда за хорошее поведение. ВТО — это инструмент.

В.В.Путин (Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2002 г.)

Всемирная Торговая Организация (ВТО) — третий столп Бреттон-Вудса, который наряду с Всемирным Банком и Международным Валютным Фондом формируют институциональную структуру международного торгово-экономического сотрудничества. Учреждение ВТО 1 января 1995 г. знаменовало собой начало эпохальной реформы международной торговли, крупнейшей со времен окончания Второй мировой войны.

ВТО — правопреемница ГАТТ и уникальная международная организация, занимающаяся вопросами регулирования международной торговли. Ее ядро составляют соглашения, достигнутые и подписанные большинством торговых держав. Стороны соглашений ВТО — суверенные государства и таможенные территории, обладающие полной автономией в проведении своей торговой политики, однако связанные в рамках ВТО обязательствами, принятыми на многосторонней основе в сфере осуществления публично-правового регулирования международной торговли. ВТО насчитывает более 140 членов. Около 30 государств, в том числе Российская Федерация, ведут переговоры о вступлении. Так, Россия заявила о намерении вступить в ГАТТ в 1993 г. и с тех пор проводит переговоры с субъектами ГАТТ, ныне — ВТО, протекавшие с различной интенсивностью в течение всего истекшего периода. Желание вступить в ВТО вполне объясняется тем фактом, что в формате системы соглашений ВТО регулируется до 90 процентов международной торговли товарами и услугами, и с этой точки зрения в некотором роде маргинальным является нежелание вступить в эту международную организацию, обрекающее государство очутиться на обочине международной торговли и экономического развития.

Основная задача, которая должна быть решена в ходе переговоров и консультаций по вопросу вступления РФ в ВТО, — получить наилучшие из возможных условия вступления РФ в ВТО. Иными словами, речь идет о том, чтобы получить все возможные преимущества, которые приобретает государство в связи с членством в данной международной организации, и, при этом, сделать наи-

меньшее число уступок относительно условий и требований, предъявленных РФ сторонами соглашений ВТО.

В качестве основных целей вступления РФ в ВТО были декларированы следующие²:

получить недискриминационные права и условия доступа российских товаров на внешние рынки;

открыть (взаимный) доступ займов и кредитов в областях, связанных с осуществлением внешнеторговой деятельности;

стимулировать формирование формальных и фактических условий и возможностей для интенсификации производства и укрепления конкурентоспособности национальных товаров и услуг;

участвовать в международном законодательном процессе в области торгово-экономических отношений и получить доступ к международно-правовому механизму решения споров в рамках ВТО.

В целом предполагается, что основной целью и главным ожидаемым результатом вступления РФ в ВТО должно стать повышение уровня жизни населения РФ.

Российская Федерация в связи с намерением вступить в ВТО со своей стороны обязуется привести свое законодательство в соответствие с принципами, требованиями и нормами соглашений ВТО, причем подразумевается, что

этот процесс должен быть завершен не позднее чем к дате вступления РФ в Организацию. Специалисты считают, что экономика и правовая система РФ в целом соответствуют требованиям, принципам и нормам ВТО, хотя существует ряд проблем, которые должны быть решены и соответствующим образом отражены в законодательстве. Как бы то ни было, помимо юридико-технических проблем приведения законодательства РФ в соответствие с нормами соглашений ВТО, активно и весьма интенсивно решаемых сегодня, наиболее слабым и в определенном смысле традиционно слабым звеном механизма правового регулирования были и остаются в РФ проблемы правоприменения, в частности обеспечение действенности и применимости в судебном производстве, а также адекватности процессуального регулирования в сфере применения формально вступивших в силу норм. Между тем РФ может быть принята в ВТО только при условии наличия на всей ее территории реальных возможностей у всех заинтересованных субъектов правового общения реализовать свои права (и законные интересы), вытекающие из обязательств, которые берут государства при вступле-

Около 30 государств, в том числе Российская Федерация, ведут переговоры о вступлении в ВТО.

¹ Скурко Елена Вячеславовна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора общей теории и социологии права Института государства и права РАН.

² См.: официальный сайт переговоров о вступлении РФ в ВТО — www.wto.ru.

нии в ВТО. Иными словами, все нормы соглашений ВТО должны быть как формально, так и фактически интегрированы в правовую систему государства, являющегося членом Организации.

В настоящее время в РФ достаточно активно идут процессы интеграции норм соглашений ВТО в правовую систему. Тем не менее, если год или два назад датой вступления РФ в ВТО назывался конец 2002 г., сейчас датой вступления РФ в ВТО обозначают конец 2003 — начало 2004 г., но для РФ все еще остается надежда успеть вступить в ВТО к следующему саммиту в рамках ВТО¹. И эта поспешность, и желание стать членом ВТО до начала следующего саммита имеют глубокую прагматическую обоснованность. Для правовой системы ВТО традиционным является принятие правотворческих решений на основании консенсуса. Этот факт, по сути, оставляет возможность каждому государству более или менее реально защищать интересы своих граждан, с одной стороны, и требовать исполнения обязательств по соглашениям, достигнутым в формате ВТО, от всех иных государств-членов, с другой стороны. С этой точки зрения, если РФ не успеет вступить в ВТО до начала следующего саммита, вполне вероятно ситуация, что РФ при последующем вступлении в ВТО вынуждена будет связать себя дополнительными обязательствами, на объем и содержание которых у государства была бы возможность повлиять в переговорном процессе саммита ВТО.

Тем не менее российская общественность (общественные и политические деятели, представители бизнеса, ученые) широко обсуждает проблемы вступления РФ в ВТО уже более года и здесь усматривается существенное расхождение мнений и позиций по вопросам вступления ВТО. Несмотря на то, что практически все понимают, что рано или поздно РФ вступит в ВТО, мнения радикально разделились. Так, в целом можно говорить о том, что сформировались две противоположные точки зрения в отношении сроков вступления в ВТО. Первая — РФ должна вступить в ВТО как можно скорее. Вторая — РФ не должна торопиться со вступлением в ВТО (наиболее радикальное настроение — РФ не должна вступать в ВТО вообще).

Наиболее весомым аргументом сторонников первой точки зрения (а именно того, что РФ должна вступить в ВТО как можно скорее) является факт, что лишь в связи со вступлением в ВТО РФ реально получит возможность влиять на принятие решений в формате этой международной Организации. Однако, как правило, наиболее часто звучащим из их уст аргументом является надежда на то, что в связи со вступлением РФ в ВТО представители бизнеса и партии правого крыла получат гарантии сохранения государственной политики, ориентированной на развитие рыночной экономики и свободного (открытого) рынка, что будут обеспечены прозрачность и предсказуемость государственной политики в сфере экономики и финансов, созданы возможности для развития институтов частной собственности и ее правовой защиты и т.п.

Сторонники того, что РФ не должна торопиться со вступлением в ВТО (или вообще не должна вступать в ВТО), приводят следующие аргументы:

РФ до сих пор находится в экономическом и социальном кризисе и имеет высокий внешний долг. Изношенность оборудования (физическое и моральное старение) в промышленности достигает 70 процентов, что априорно снижает конкурентоспособность российской промышленности и ее товаров на мировом рынке. Конкурентоспособность производимых в РФ товаров бытового назначения и услуг является традиционно низкой в российской экономике. Малый бизнес «умер, не успев родиться», а его формирование требует существенных временных затрат и создания соответствующей правовой базы. Кроме того, Россия до сих пор не имеет четкой, концептуально целостной государственной экономической политики. Вывод: как только Россия вступит в ВТО вследствие притока иностранных товаров и услуг на территорию государства, российская экономика, а следовательно, социальная и правовая системы будут существенно деформированы или даже уничтожены;

правовая система РФ не готова принять правовые «инновации», отражающие потребности глобальной экономики и современных международных экономических отношений постольку, поскольку до сих пор не решены внутренние проблемы и не устранены внутренние противоречия непосредственно в правовой системе РФ. С одной стороны, до тех пор, пока правовая система рассогласована

с социальной системой и объективными общественными потребностями, полна внутренних противоречий, в условиях пробельности и отсутствия правового регулирования по многим существенным вопросам общественно-экономического развития, не имеет смысла вводить новые нормы и правовые предписания, поскольку весьма вероятно, что и они фактически не будут действовать. С другой стороны, в связи с введением в российскую правовую систему и законодательство норм, направленных на обеспечение исполнения обязательств государства по соглашениям ВТО, вполне возможно будет утрачен шанс гармонизировать, систематизировать правовую систему и систему законодательства и достичь ее функциональности, что, в свою очередь, может повлечь за собой деструкцию существенного спектра социальных и экономических отношений, вызвать новый виток социальной напряженности.

Эти аргументы против принятия поспешных решений о вступлении в ВТО кажутся в целом вполне обоснованными, однако комплексный анализ российской экономики, социальной и правовой систем с точки зрения оценки возможностей и последствий интеграции РФ в мировые торгово-экономические отношения через членство в ВТО позволяет не так категорически противиться этой идее.

Так, факты свидетельствуют о том, что российская экономика открыта даже больше, чем европейская или североамериканская. Экспортная квота в российской экономике уже в 1997 г. составляла 20 процентов (против 2 процентов в экономически развитых странах в середине 90-х), при этом методы нетарифного регулирования импорта были и остаются чрезвычайно слабо представленными на практике и урегулированными в российском законодательстве. Из этого, в совокупности, и вытекает факт открытости российской экономики, отнюдь не в меньшей степени, чем этого требует вступление в ВТО.

Российская Федерация в связи с намерением вступить в ВТО обязуется привести свое законодательство в соответствие с принципами, требованиями и нормами соглашений ВТО.

¹ Там же.

Этот факт открытости российской экономики, в свою очередь, позволяет предположить, что момент вступления РФ в ВТО вряд ли можно сравнить или рассматривать наподобие прорыва плотины из правовых конструкций, сдерживавшей экспансию импортных товаров и услуг на внутренний рынок России. Другой вопрос в том, что у государства даже остается неиспользованный резерв защиты внутреннего производителя, выражающийся в форме введения мер нетарифного регулирования импорта. В современной международной торговле именно методы нетарифного регулирования выполняют ключевые роли в регулировании импорта, стимулировании внутреннего производства и даже экспорта в экономически развитых странах. Надо признать, ничто не препятствует российскому законодателю обратить свой взор на развитие правового регулирования применения мер нетарифного регулирования и соответствующее их законодательное закрепление.

Если попытаться ответить на вопрос, что все-таки для России будет значить и в чем выражаться факт вступления в ВТО, осмелимся предложить следующую картину и возможный сценарий развития социально-экономической ситуации.

Логика рынка и идеология ВТО позволяют выделить следующий основной принцип, приводящий в действие механизмы международной торговли, а именно: потребности получения максимальной из всех возможностей прибыли определяют всякий раз выбор наиболее благоприятных условий для каждой из стадий и (или) форм предпринимательской деятельности — от производства до продажи конечному потребителю. Очевидно, получению максимальной прибыли будут соответствовать два способа ее достижения: минимизация издержек и (или) увеличение чистой прибыли. Если с точки зрения поиска получения максимальной прибыли взглянуть на российскую экономику, становится вполне очевидным, что в России практически не могут быть реализованы способы сокращения издержек. Этого не позволяют сделать ни налоговая система, ни социально-экономические условия, определяющие относительно высокую стоимость труда. С другой стороны, Россия имеет ресурс платежеспособного спроса (в особенности по сравнению с развивающимися странами), а для импортных товаров бытового назначения и услуг на российском рынке внутреннее производство практически не составляет конкуренции. Таким образом, РФ, скорее всего, будет выступать в качестве рынка сбыта для иностранных товаров и услуг в отсутствие экономически обоснованной заинтересованности развивать конкурентоспособное производство на территории государства. Наиболее существенным вопросом является понимание природы платежеспособного спроса и большой емкости внутреннего рынка для импортных товаров и услуг. Ответ на вопрос, каким образом (за счет чего) импортные товары и услуги могут оплачиваться в России, кроется в структуре российской экономики. Так, в совокупном объеме экспорта доля минерально-сырьевых продуктов, руд и металлов (низкотехнологичной обработки) составляла в 1997 г. около 75 процентов. В то же время на внутреннем рынке РФ в розничной торговле доля импортных элект-

робытовых товаров и радиотоваров составляла около 80 процентов, обуви — около 90 процентов, трикотажа — 80 процентов, продукции бытовой химии — 50 процентов. Доля импортных продуктов питания на внутреннем рынке РФ в 1997 г. в розничной торговле достигала 35%¹. Из этого, в частности следует, что наиболее простым и эффективным путем экспансии иностранного бизнеса в российскую экономику, скорее всего, станет реализация принципа обмена товаров и услуг, предоставляемых на российском рынке иностранными агентами международной торговли, на сырье и минеральные ресурсы.

Вероятной перспективой развития российской экономики, а вслед за ней государственности и правовой системы может стать следующий сценарий. По мере усиления экспансии иностранного бизнеса на внутренний рынок РФ (толчком чему может, в частности, послужить факт вступления РФ в ВТО) обменный курс рубля начнет расти по отношению к резервной валюте (доллару США). Это, на первый взгляд, парадоксально, однако имеет свое обоснование в том, что рост рубля заблокирует развитие конкурентоспособности отечественного производства (поскольку возрастут издержки на его осуществление). Искусственное стимулирование роста курса рубля, вполне вероятно, будет осуществляться и иностранными предпринимателями (при прямой или косвенной поддержке со стороны своих правительств), например, путем изъятия рублей из российской экономики.

При этом рост курса рубля будет также означать и рост чистой прибыли при продаже импортных товаров в РФ. Дальнейшим развитием такой ситуации, вполне возможно, станет кризис, подобный памятного всем россиянам кризису 1998 г., а возможно, еще более глубокая депрессия российской экономики.

Принимая во внимание, что минерально-сырьевые ресурсы вырабатываются на предельно высоких скоростях, добыча зачастую осуществляется варварскими способами, браконьерство стало традицией, нельзя исключить, что уже в течение ближайших десяти лет Россия вплотную подойдет к одному из глубочайших в своей истории кризисов. Природа этого кризиса представляется вполне очевидной: нечем будет расплачиваться за импортные товары, рубль стремительно обесценится и следствием этого, возможно, станет агония российской экономики и не исключено, что и российской государственности.

Однако у России еще есть шанс поднять экономику до высочайших стандартов, сделать ее не только жизнеспособной, но и вполне конкурентоспособной. Ключ к эффективному экономическому развитию, на наш взгляд, следует искать в пересмотре роли и функций государства в российской экономике, социальной и правовой системах. Чтобы лучше оценить перспективные возможности и основные тенденции в изменении роли государства в экономической и социальной сферах, следует, на наш взгляд, обратиться к структуре российского бюджета и рассмотреть ее в связи со структурой собственности в РФ.

Так, в конце 90-х гг. доля доходов от налогов и сборов в доходной части бюджета составляла около 80 процентов, доход от государственной собственности составлял 1

В современной международной торговле именно методы нетарифного регулирования выполняют ключевые роли в регулировании импорта, стимулировании внутреннего производства и даже экспорта в экономически развитых странах.

¹ К сожалению, мы не располагаем более свежей информацией, однако есть основания полагать, что ситуация не сильно изменилась, а по ряду позиций возможно усугубилась.

процент доходной части бюджета. В иных условиях, возможно, это не составляло бы проблем, однако в период конца 90-х гг. во внутреннем промышленном производстве доля товаров, производимых на промышленных предприятиях, находящихся в государственной собственности, составляла почти 80 процентов, и, соответственно, лишь около 20 процентов — продукция промышленного производства, находящегося в частной собственности. Кроме того, на государственных промышленных предприятиях работало 80% занятых в промышленном производстве рабочих (соответственно, на частных — 20%). Несмотря на отсутствие статистических данных по другим отраслям национального производства и экономики, нельзя, тем не менее, не задать вопрос: где или куда были направлены доходы, полученные от предприятий, находящихся в государственной собственности. Ответ на этот вопрос следует искать не столько в низкой доходности (или убыточности) предприятий, или в высокой степени изношенности оборудования в промышленном производстве, сколько в современном российском законодательстве или, вернее, в его пробелах.

В настоящее время в законодательстве не предусмотрено норм и правил, позволивших бы получать в бюджет доходы от деятельности предприятий, находящихся в государственной собственности. Также отсутствуют правовая база и социально-экономическая практика контроля расходования средств предприятий, находящихся в государственной собственности. Создается впечатление, что государство не заинтересовано контролировать расходы и получать доходы в бюджет от предприятий и производств, находящихся в его (государственной) собственности. Так, в качестве общей характеристики явлений, происходящих в связи с распоряжением средствами, находящимися у государственных предприятий, можно указать, легальное, но нелегитимное изъятие государственных доходов. И дело здесь не только и не столько в нечистых на руку управляющих на государственных предприятиях: не вполне понятно, что мешает федеральному законодателю обратить свой взор на проблему развития правового регулирования в сфере контроля средств, находящихся в обращении в связи с деятельностью государственных предприятий и т.п. Таким образом, строго говоря, единственной проблемой является отсутствие политической воли решить проблему правового регулирования обращения средств и доходов, получаемых от государственной собственности (и (или) ее эксплуатации).

Если вопрос распоряжения государственной собственностью и средствами, полученными от ее эксплуатации будет эффективно решен в законодательстве, естественно, изменится структура бюджета и у государства появится реальная возможность, не причиняя ущерба доходной части бюджета, стратегически спланировать и осуществить реформирование налоговой системы (вплоть до отмены ряда налогов и сборов), что, очевидно, станет наиболее эффективным методом стимулирования внутреннего производства. Кроме того, получение в бюджет дополнительных по сравнению с существующим положением доходов от государственной собственности позволит материально стимулировать развитие тех отраслей промышленности, которые с точки зрения стратегического планирования экономического развития представляются наиболее перспективными.

И здесь можно задаться еще одним вопросом, а именно: какие сферы и секторы внутреннего производства следовало бы стимулировать и поддерживать в первую очередь. Естественно, следует пытаться сохранить те преимущества и конкурентоспособность тех отраслей, которые в российской экономике являются достижением предшествующих десятилетий: технологии авиастроения, космическая промышленность, военно-промышленный комплекс и ряд других. Специфика этих отраслей производства свидетельствует, в пользу того, что помимо материального стимулирования государство должно активно защищать и поддерживать продвижение на мировом рынке продукции этих отраслей — это задача публичной политики. Если попробовать оценить, какую нишу в мировом разделении труда и международной торговле РФ могла бы еще попытаться занять, скорее всего следует акцентировать государственные вложения или стимулировать косвенными методами развитие и становление таких областей, как медицина и фармакология, биотехнология и генная инженерия.

В целом же представляется, что проблема вступления РФ в ВТО — лишь повод задаться вопросом, что может быть сделано для того, чтобы не ухудшить, но наконец повысить благосостояние граждан России.

В целом же представляется, что проблема вступления РФ в ВТО — лишь повод задаться вопросом, что может быть сделано для того, чтобы не ухудшить, но наконец повысить благосостояние граждан России. Нам всем пора понять, что никто не поможет ни нам, ни нашей стране, кроме нас самих, а анализ ситуации показывает, что еще многое может быть сделано в том направлении, чтобы Россия приумножила свои достояния и сохранила за собой то место в мировом сообществе, которое было достигнуто трудом миллионов ее граждан.

Однако у России еще есть шанс поднять экономику до высочайших стандартов, сделать ее не только жизнеспособной, но и вполне конкурентоспособной. Ключ к эффективному экономическому развитию, на наш взгляд, следует искать в пересмотре роли и функций государства в российской экономике, социальной и правовой системах.