

**Российско-Европейский Центр Экономической Политики**

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ДОКЛАДЫ РЕЦЭП  
«ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИИ  
К ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ»**

**С. Приходько, А.Пахомов**

Сентябрь 2001

**Цели и принципы.** Всемирная торговая организация (ВТО), являющаяся преемницей действовавшего с 1947 года Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), начала свою деятельность с 1 января 1995 года. ВТО призвана регулировать торгово-политические отношения участников организации в сфере международной торговли на основе пакета соглашений т.н. Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986-1994 гг.).

Соглашение об учреждении ВТО предусматривает создание постоянно действующего форума стран-членов для урегулирования проблем, оказывающих влияние на их многосторонние торговые отношения, а также для осуществления контроля за реализацией соглашений и договоренностей Уругвайского раунда. ВТО осуществляет контроль за широким спектром торговых соглашений (включая услуги и вопросы интеллектуальной собственности) и имеет гораздо большие полномочия в связи с совершенствованием процедур принятия решений и их выполнения членами организации.

Главной задачей этой влиятельной международной экономической организации является либерализация мировой торговли. основополагающими принципами и правилами ГАТТ/ВТО являются: предоставление режима наибольшего благоприятствования (РНБ) в торговле на недискриминационной основе; взаимное предоставление национального режима товарам и услугам иностранного происхождения; регулирование торговли преимущественно тарифными методами; отказ от использования количественных и иных ограничений; транспарентность торговой политики; разрешение торговых споров путем консультаций и переговоров и т.д.

Все страны-члены ВТО принимают обязательство по выполнению основных соглашений и юридических документов, объединенных термином "многосторонние торговые соглашения" (МТС). Таким образом, с правовой точки зрения система ВТО представляет собой своеобразный

многосторонний контракт (пакет соглашений), нормами и правилами которого регулируется свыше 92% всей мировой торговли товарами и услугами.

**Пакет соглашений Уругвайского раунда** объединяет по совокупности примерно 50 МТС и других правовых документов, основными из которых являются Соглашение об учреждении ВТО и прилагаемые к нему МТС:

Существуют также т.н. секторальные тарифные инициативы ("нулевой вариант", "гармонизация торговли химическими товарами", "информационные технологии"), в которых на добровольной основе участвует лишь часть стран-членов ВТО (в основном промышленно развитые государства).

Высшим органом ВТО является **Министерская конференция**, объединяющая представителей всех участников организации. Сессии конференции собираются не реже одного раза в 2 года для обсуждения и принятия решений по принципиальным вопросам, связанным с соглашениями Уругвайского раунда.

Между сессиями Министерских конференций по мере необходимости (8-10 раз в год) для решения текущих и процедурных вопросов созывается **Генеральный Совет**, состоящий из представителей всех участников организации. Кроме того, Генсовет администрирует деятельность Органа по разрешению споров и Органа по обзору торговой политики.

В ВТО практикуется принятие решений на основе консенсуса, хотя де-юре предусмотрено голосование. Толкование положений соглашений по товарам, услугам, ТРИПС, освобождение от принятых обязательств (вейвер) принимаются 3/4 голосов. Поправки, не затрагивающие прав и обязательств участников, а также принятие новых членов требуют 2/3 голосов (на практике, как правило, консенсусом).

В соответствии с Соглашением об учреждении ВТО странами-учредителями организации стали все участники ГАТТ, которые представили списки обязательств по товарам и услугам и ратифицировали пакет

соглашений. В настоящее время полноправными участниками ВТО являются 142 государство. В настоящее время более тридцати государств имеют **статус наблюдателя в ВТО**. Подавляющее большинство из них, в том числе Россия, Саудовская Аравия, все государства СНГ (кроме Туркмении) находятся на различных стадиях присоединения к ВТО.

Помимо этого, свыше 60 международных организаций имеют статус наблюдателя в ВТО.

**Процедура присоединения к Всемирной торговой организации**, выработанная за полвека существования ГАТТ/ВТО, достаточно сложна и состоит из нескольких этапов. Как показывает опыт стран-соискателей, этот процесс занимает несколько лет.

На первом этапе в рамках специальных **Рабочих групп** (в Рабочей группе по присоединению России к ВТО почти 60 стран, включая всех основных торговых партнеров России) происходит детальное рассмотрение на многостороннем уровне экономического механизма и торгово-политического режима присоединяющейся страны на предмет их соответствия нормам и правилам ВТО. После этого начинаются консультации и переговоры об условиях членства страны-соискателя в этой международной организации. Эти консультации и переговоры, как правило, проводятся на двустороннем уровне со всеми заинтересованными странами-членами Рабочей группы.

Прежде всего, переговоры касаются "коммерчески значимых" уступок, которые присоединяющаяся страна будет готова предоставить членам ВТО по доступу на ее рынок товаров и услуг, а также по формату и срокам принятия на себя обязательств по Соглашениям, вытекающих из членства в ВТО.

Таким образом, присоединяющаяся страна, как правило, получает права, которыми обладают и все другие члены ВТО, что практически будет означать прекращение ее дискриминации на внешних рынках. В случае противоправных действий со стороны какого-либо члена организации, любая

страна сможет обращаться с соответствующей жалобой в Орган по разрешению споров (ОРС), решения которого обязательны для безусловного исполнения на национальном уровне каждым участником ВТО.

Одним из главных условий присоединения новых стран к ВТО является приведение их национального законодательства и практики регулирования внешнеэкономической деятельности в соответствие с положениями пакета соглашений Уругвайского раунда. Последним этапом является ратификация законодательным органом страны-соискателя всего пакета документов.

### **О современном этапе переговоров по присоединению России к ВТО**

В июне 1993 г. Правительство России подала заявку о намерении присоединиться к ГАТТ в качестве полноправного участника.

Первое заседание специальной Рабочей группы (РГ) по присоединению России к ВТО проведено в июле 1995 г. в Женеве. К настоящему времени проведено 12 заседаний РГ.

В 1998 г. российская сторона представила партнерам по переговорам **первоначальные тарифные предложения** (перечень максимально допустимых с момента присоединения России к ВТО значений ставок ввозных таможенных пошлин), **первоначальные предложения в области сельского хозяйства** (меры внутренней поддержки производства и субсидированию экспорта сельхозпродукции и продовольствия), а в октябре 1999 г. - **первоначальные предложения по доступу на национальный рынок услуг**, включающие перечень обязательств по доступу на рынок услуг и список изъятий из РНБ.

Таким образом Россия ведет полномасштабные двусторонние переговоры по условиям доступа на рынки товаров и услуг с заинтересованными странами-членами Рабочей группы по присоединению России к Всемирной торговой организации (ВТО).

В 1 квартале 2001 г. Россия передала на рассмотрение партнеров третью редакцию российских предложений по тарифам, вторую редакцию предложений по услугам и обновленные материалы к переговорам по сельскому хозяйству. В мае 2001г. на рассмотрение Рабочей группы по присоединению России к ВТО Россия представила документ «Обзор российской торговой политики», закладывающий основу Протокола о присоединении (Доклада Рабочей группы).

Четвертым направлением переговоров является обсуждение обязательств России по формату выполнения многосторонних Соглашений ВТО, затрагивающим те или иные аспекты российского регулирования в области экономики и внешней торговли. Подведение промежуточных итогов двусторонних переговоров осуществляется на заседаниях РГ в многостороннем формате.

**Двенадцатое официальное заседание Рабочей группы** состоялось 26-27 июня 2001 г. В повестку дня заседания были включены вопросы развития российского законодательства, обсуждение представленного российской стороной “Обзора российской торговой политики”, а также проведение многосторонних встреч по сельскому хозяйству и ТБТ/СФС.

Однако решение о начале работы над проектом Доклада РГ принято не было. По мнению США и некоторых других делегаций, переход к новому этапу в деятельности Рабочей группы по присоединению России к ВТО - определению конкретных параметров по присоединению (прежде всего к началу работы над проектом Докладом РГ) пока преждевременен. При этом любые значимые подвижки были прямо увязаны с принятием Госдумой всего необходимого для участия в ВТО законодательства и изменением правоприменительной практики.

Координация процесса присоединения возложена на **Комиссию Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО**. В ноябре 2000 г. Председателем Комиссии был назначен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Л. Кудрин. В декабре был

утвержден обновленный состав Комиссии, в которую были включены представители всех ветвей государственной власти. В январе 2001 г было уточнено межведомственное распределение обязанностей по проблематике ВТО. Руководителем российской правительственной делегации на переговорах по присоединению к ВТО назначен заместитель Министра экономического развития и торговли М.Ю. Медведков.

В январе 2001 г. состоялось два заседания Комиссии. Были подведены итоги переговоров за 2000 г., намечены задачи на период до июня 2001 г. Были обсуждены и одобрены пересмотренные тарифные предложения Российской Федерации (третья редакция) и пересмотренные предложения Российской Федерации по торговле услугами (вторая редакция), а также позиция Российской Федерации по мерам внутренней поддержки и экспортным субсидиям.

**Переговоры по проблемам совершенствования российского законодательства на предмет его соответствия нормам и правилам ключевых Соглашений ВТО** являются неотъемлемой частью процесса присоединения России. С учетом результатов этих переговоров подготовлен пакет первоочередных законопроектов по проблематике ВТО.

В их числе основные правовые акты в сфере ВЭД, направленные на соответствие ГАТТ-94 и ключевым Соглашениям ВТО по торговле товарами – Законы «О государственном регулировании внешней торговли товарами», «О мерах по защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли товарами», «О лицензировании экспорта и импорта товаров в РФ», новая редакция Таможенного кодекса, новые законопроекты по вопросам стандартизации, системы сертификации и оценке соответствия.

При Комитете по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы в 2000 г. создан Экспертный совет по законодательству во внешней торговле и иностранным инвестициям с целью выяснения мнений государственных органов, общественных организаций, научных и деловых кругов, экспертов по вопросам законопроектной

деятельности в сфере иностранных инвестиций и внешней торговли с учетом требований ВТО, а также координации законотворческой деятельности, связанной с присоединением к ВТО.

На регулярной основе проходят консультативные встречи российской делегации с представителями государств-участников Таможенного союза и ряда стран СНГ, в ходе которых обсуждается проблематика их присоединения к ВТО.

Минэкономразвития России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, участвующими в процессе присоединения России к ВТО, а также отечественными ассоциациями и объединениями деловых кругов регулярно проводятся совещания по проблематике присоединения России к ВТО.

В экономической программе Правительства РФ, принятой в июне 2000 г., задача интенсификации переговоров по присоединению России к ВТО была признана в качестве важнейшей. В ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (апрель 2001 г.) было отмечено, что присоединение России к ВТО является приоритетом внешнеэкономической политики страны. В данном контексте предполагается завершение переговорного процесса в сроки, позволяющие России принять участие в выработке решений нового раунда многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО.

В июле были подведены итоги прошедшего в первом полугодии 2001 года этапа переговоров. Учитывая важность обсуждаемых вопросов, состоялось совместное заседание Комиссий Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО и по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, на котором обсуждались результаты переговорного процесса и перспективы его развития.

В конце июля состоялось специальное заседание Правительства Российской Федерации, посвященное рассмотрению результатов переговорного процесса в 2000-2001 гг. и утверждению основных

направлений работы российской делегации, а также плана мероприятий по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами ВТО.

С сентября российская делегация начинает новый этап полномасштабных переговоров с заинтересованными странами-членами ВТО по всем вопросам присоединения, который предполагается завершить к началу 2002 года, когда состоится очередное заседание Рабочей группы. Основное внимание во внутренней работе в настоящее время уделяется законотворческой работе по плану, утвержденному Правительством России, и подготовке обновленной версии «Обзора торгового режима Российской Федерации», которая должна лечь в основу проекта Доклада Рабочей группы.

В то же время это не означает, что Россия готова присоединиться к ВТО на любых условиях. Условия присоединения по всем параметрам (тарифы, доступ на рынок услуг, обязательства в области сельского хозяйства и др.) будут основываться на реальном положении в российской экономике, обеспечивать необходимую защиту национальных производителей при сохранении адекватной конкурентной среды.

## **Соответствие действующего и разрабатываемого таможенного законодательства России ее будущим международным обязательствам в рамках Всемирной торговой организации**

Приведение внешнеэкономического законодательства России в соответствие с нормами ВТО обуславливает необходимость корректировки как уже принятых законов, так и тщательного учета требований этой организации при разработке новых законодательных актов.

Сравнительный анализ принятых в стране законодательных актов, регулирующих ВЭД, свидетельствует о том, что они имеют довольно существенные отличия от норм ВТО. Одним из примеров тому может служить Федеральный закон 1995 г. «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Несмотря на то, что этот правовой документ разрабатывался и был принят после возникновения ВТО и начала нашей страной переговоров о присоединении к ней, многие его положения не соответствуют принципам этой организации.

Прежде всего, имеют место расхождения в терминологии и трактовке некоторых понятий. Особенно много несоответствий в части, касающейся торговли услугами.

Названный выше закон во многом отличается от норм ВТО и в плане регулирования торговли товарами. Особенно большие расхождения наблюдаются по таким понятиям, как количественные ограничения, меры защиты внутреннего рынка, а также по процедурам разрешения споров.

Например, количественные ограничения как экспорта, так и импорта по закону «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» могут вводиться в целях:

обеспечения национальной безопасности;

выполнения международных обязательств РФ с учетом состояния внутреннего товарного рынка;

защиты внутреннего рынка РФ.

ВТО более конкретно в определении условий введения количественных ограничений, разрешаются:

а) временные ограничения экспорта, чтобы справиться с критической нехваткой продовольствия или других основных продуктов;

б) импортные ограничения на сельскохозяйственные и рыбные продукты для поддержания программ расширения внутреннего производства.

Подходы ВТО и действующего российского законодательства к запретам экспорта и импорта также существенно отличаются. В ВТО список условий, разрешающих их введение, более конкретен. К примеру, в законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» фигурируют пункты, отсутствующие в ВТО («Защита внешнего финансового положения и поддержание платежного баланса», а также «Выполнение международных обязательств»). К тому же в российском законе в качестве условия, позволяющего вводить запреты экспорта и импорта, назван пункт, которым можно объяснить практически любой запрет – «Обеспечение национальной безопасности». Между тем в ГАТТ соображения национальной безопасности распространяются только на торговлю оружием и боеприпасами, а также расщепляющимися материалами. Далее в правилах ГАТТ содержится оговорка (отсутствующая в российском законодательстве), что применение этих мер не должно быть скрытым ограничением международной торговли и должно производиться недискриминационным путем.

Меры защиты внутреннего рынка – другая область, где действующее российское внешнеэкономическое законодательство серьезно отличается от норм ВТО. Эта организация разрешает использовать три группы подобных мер защиты:

чрезвычайные защитные меры;

антидемпинговые меры;

компенсационные меры;

В указанном же российском законе возможность применения защитных мер предусмотрена лишь в общей форме, причем антидемпинговые и

компенсационные меры в нем вообще не упомянуты, как и сами понятия демпинга и субсидии. Упущены в нем и некоторые другие важные положения, придерживаться которых необходимо при применении защитных мер.

Отмеченные выше недостатки закона «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» призван был устранить закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли», принятый 14 апреля 1998 г. Глава II этого Закона специально посвящена защитным мерам. Однако Закон имеет определенные расхождения с положениями ГАТТ и не устанавливает конкретного механизма, требуя разработки дополнительных подзаконных актов. Так, в отличие от норм ВТО в указанном законе не проведена четкая грань между защитными мерами (по терминологии ВТО – «чрезвычайными защитными мерами»), с одной стороны и антидемпинговыми и компенсационными мерами, с другой. Первые в ВТО рассматриваются как защита от ущерба, возникшего в ходе «честной» торговли; вторые, предпринимаемые для компенсации ущерба, нанесенного в результате демпинга или субсидирования экспорта, обычно характеризуются как ответ на «нечестную» торговлю. В связи с этим возникает и другое важное отличие в этих мерах. Применение чрезвычайных защитных мер требует политического процесса, включающего консультации с правительствами других государств. В отличие от них антидемпинговые и компенсационные меры применяются на основе юридических процедур, без прямого участия правительств.

Согласно правилам ВТО, сущность чрезвычайных защитных мер заключается в том, что страна, взявшая на себя обязательство по консолидации (неповышению) импортных пошлин, получает такую возможность на строго оговоренных условиях. Так, в Соглашении по защитным мерам ВТО указано, что каждая страна имеет право применить защитную меру в виде временного повышения пошлины или введения квоты

в отношении товара, если его импорт возрос в такой степени, что это наносит серьезный ущерб (или угрожает нанести такой ущерб) отрасли национального производства, производящей такой или аналогичный товар. Не соответствующие правилам ВТО меры (добровольное ограничение экспорта, неофициальное лицензирование импорта или экспорта и т.п.) данным Соглашением запрещаются, а подобные же меры, введенные до вступления в силу Соглашения о создании ВТО, должны быть отменены.

По правилам ВТО, защитные меры применяются только после проведения расследования, в ходе которого право быть выслушанным имеют все заинтересованные стороны. Всем странам, чей экспорт будет затронут, предлагается вступить в переговоры. Расследование должно установить прямую причинно-следственную связь между ростом импорта и серьезным ущербом. Уточняется, что расследование может быть начато как по инициативе правительства страны, так и по требованию производителей, чье совместное производство составляет большую часть национального производства данных товаров.

В законе «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли» все эти нюансы не прописаны, либо даны не полно. Нет в нем и такого важного положения, что страна, применяющая чрезвычайные защитные меры, должна предусматривать возможность предоставления затронутым странам компенсации, достаточной для преодоления неблагоприятного воздействия защитных мер на их экспорт.

Существенным недостатком вышеназванного закона является его ориентация в ряде случаев на односторонние меры, отсутствие в нем четкого указания на необходимость обсуждения всех спорных вопросов с заинтересованными сторонами до принятия решения о введении защитных мер. Это является отходом от принципиальной позиции ВТО, которая требует, чтобы страны воздерживались от одностороннего определения нарушений и не вводили никаких защитных мер без обсуждения со

странами-контрагентами, а в определенных случаях, и с соответствующими комитетами этой организации.

Классификация субсидий, данная в законе, также заметно отличается от принятой в ВТО. И это при том, что обе они основаны на понятии «специфичности», т.е. субсидия считается специфической, если она предоставляется только отдельным предприятиям и отраслям промышленности. Субсидия не рассматривается в качестве таковой, если установлены объективные критерии ее предоставления, а само право на ее получение является общедоступным и автоматически действующим. Компенсационные меры применяются только к специфическим субсидиям. На этом совпадение между нормами ВТО и рассматриваемым законом заканчивается. Различия же между ними состоят в следующем:

во-первых, в ВТО из числа специфических субсидий выделяется группа полностью запрещенных субсидий (так называемый «красный пакет»), связанных со стимулированием экспорта и замещением импорта отечественными товарами. В отношении этих субсидий действует ускоренная и упрощенная процедура применения компенсационных мер;

во-вторых, в ВТО и рассматриваемом законе предусматриваются различные критерии для определения неспецифических субсидий («зеленый пакет»). ВТО к числу разрешенных субсидий относит финансирование НИОКР, регионального развития, адаптации предприятий к требованиям окружающей среды и некоторые другие. В законе же «О защитных мерах...» в качестве критерия для отнесения к неспецифическим названы такие показатели, как разовая основа субсидий, число работающих на предприятии, объем выпускаемой продукции.

Понятие материального ущерба в документах ВТО заметно шире, чем в рассматриваемом законе. Так, в последнем оно выражается в сокращении объемов производства и реализации определенного товара на внутреннем рынке России, рентабельности его производства, а также в замедлении развития отечественной промышленности. В определении ВТО, кроме этих

показателей, учитываются также производительность труда, нормы использования производственных мощностей, занятость, заработная плата, возможности привлечения инвестиций и доходы по ним.

Инициаторами расследования (как антидемпингового, так и связанного с использованием субсидий) в законе «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли» первыми названы Правительство России и органы исполнительной власти соответствующего субъекта РФ. Между тем, по правилам ВТО, правительственные органы могут стать инициаторами подобных расследований лишь при особых обстоятельствах.

Предлагаемые в законе процедуры расследования, предшествующие установлению антидемпинговой и компенсационной пошлины, также заметно отличаются от рекомендуемых ВТО.

Не прописаны в рассматриваемом законе и многие другие важные меры защиты экономических интересов России при осуществлении внешней торговли. Так, нет в нем упоминания о таком важном инструменте оперативного регулирования ввоза и вывоза для поддержания баланса спроса и предложения на внутреннем рынке, как лицензирование импорта. Ничего не говорится в законе и о санитарных, ветеринарных, фитосанитарных и других мерах защиты внутреннего рынка. Закон не содержит мер по защите отечественного потребителя против ложных или вводящих в заблуждение указаний в маркировке товара.

Присоединение России к ВТО потребует пересмотра около тысячи законодательных и нормативных документов. Это касается не только российского законодательства в области внешнеэкономической деятельности, но и многочисленных ведомственных нормативных актов, которые являются стержневыми в регулировании внешнеэкономических отношений и лежат в основе мер по защите национального рынка. Более того, поскольку правила ВТО распространяются и на некоторые сферы

внутренней хозяйственной жизни, планируемое присоединение России к этой организации обуславливает необходимость внесения значительных и в законодательство, регулирующее отношения на внутреннем рынке страны (налоговое, антимонопольное, о рынке ценных бумаг и т.п.).

В аналитических материалах, распространяемых РЕЦЭП, могут излагаться различные точки зрения на экономическую политику, однако Центр как организация придерживается в этом отношении нейтральной позиции. Все мнения, высказываемые в публикуемых материалах, отражают исключительно точку зрения их авторов, но не мнение РЕЦЭП, организаций, принадлежащих к его руководящему консорциуму, Европейской комиссии или любой другой организации, принадлежащей к Европейской комиссии.

**РОССИЙСКО-ЕВРОПЕЙСКИЙ ЦЕНТР  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Потаповский пер., 5, стр. 4,  
Москва 101000 Россия  
<http://www.recep.ru>  
e-mail: [recep@recep.ru](mailto:recep@recep.ru)  
тел +7 (503) 232-36-13 факс +7 (503) 232-37-39