

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВ ЕАЭС В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВТО К.Багдасарян, А.Пахомов

Вопросы использования инструментов и механизмов Всемирной торговой организации (ВТО) странами СНГ¹, включая членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС), является одной из наименее исследованных проблем в части комплексного анализа не только в России, но и в других государствах постсоветского пространства. Причем деятельность в ВТО необходимо рассматривать в двух аспектах: первый – как фактор воздействия на реализацию национальной внешнеэкономической политики и второй – как правовую основу формирования интеграционных процессов, в том числе в рамках СНГ и ЕАЭС.

ВТО, несмотря на существующие в настоящее время проблемы, влиятельная международная организация, под эгидой которой действуют многосторонние правила регулирования внешнеэкономической деятельности для подавляющего числа стран мира, охватывающих 98% глобальной торговли товарами и услугами.

Большинство государств постсоветского пространства уже стали членами ВТО. Три государства – Азербайджан, Белоруссия и Узбекистан – находятся на различных стадиях присоединения к ВТО². Исключением является Туркмения, которая так и не стала наблюдателем в этой организации в силу своего понимания нейтрального статуса государства. При этом следует подчеркнуть, что страны-соискатели начинают имплементировать нормы и правила ВТО в национальное законодательство и правоприменительную практику еще на стадии присоединения.

Следует отметить, что конкретные условия присоединения у всех стран разные, и подчас эти различия весьма существенны (табл. 1). Такое положение определяется экономическим потенциалом страны: чем он мощней – тем больше требований возникает у стран – членов ВТО, а также сложнее и дольше проходит процесс переговоров.

Можно констатировать, что большая часть экономического пространства СНГ уже в значительной степени включена в сферу действия многосторонней торговой системы.

Однако за последние 10–15 лет делегации стран СНГ ни в текущей деятельности ВТО, ни в рамках Доха-раунда пока практически никак не показали себя с конструктивной стороны, а скорее заняли крайне пассивную позицию. Даже в Органе по разрешению споров (ОРС), кроме России и Украины, их активность практически не заметна, и они выступают по отдельным спорам в качестве ответчиков.

1 В настоящее время de jure в состав СНГ входят 9 стран, включая 5 участников ЕАЭС. Еще 2 государства (Туркменистан и Украина) de facto имеют статус наблюдателей в этой организации.

2 Более подробно о деятельности ВТО и процедурах присоединения см.: Пахомов А.А. Договоренности Уругвайского раунда и эволюция ВТО // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 146–158.

Таблица 1

СРОКИ И ПАРАМЕТРЫ СИСТЕМНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПРИСОЕДИНЕНИЯ СТРАН СНГ И РЯДА ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ, СТАВШИХ ЧЛЕНАМИ ВТО ПОСЛЕ 1995 Г.

Страна	Дата присоединения	Длительность присоединения	Объем Доклада*, с.	Количество обязательств в Докладе
Киргизия	1998	Менее 3 лет	62	29
Грузия	2000	4 года	57	29
Молдавия	2001	7,5 лет	83	28
Китай	2001	15,5 лет	183	82
Армения	2003	Более 8 лет	80	39
Саудовская Аравия	2005	12 лет	135	59
Вьетнам	2007	12,5 лет	198	70
Украина	2008	14,5 лет	237	64
Россия	2012	Более 19 лет	771	164
Таджикистан	2013	Почти 12 лет	135	40
Казахстан	2015	Почти 20 лет	447	118
Афганистан*	2016	14,5 лет	138	37
Страны-наблюдатели в стадии присоединения				
Азербайджан		19,5 лет	Продвинутая стадия переговоров	
Узбекистан		Почти 22 года	Начальная стадия переговоров	
Белоруссия	–	23 года	Переговоры заморожены de facto с 2007 г.	

* Доклад Рабочей группы (Working Party Report) по присоединению страны-соискателя к ВТО.

Источник: составлено авторами по Technical Note on the accession process. Note by the Secretariat, WT/ACC/10/Rev.4, 11 January 2010, p.11–12; Доклады соответствующих Рабочих групп; официальный сайт ВТО www.wto.org.

Более того, в силу сложившейся геополитической ситуации, ВТО стала новой площадкой для публичного выяснения отношений России и Украины¹. Речь идет не только о нескольких взаимных исках, но и о резких заявлениях при обсуждении национальных Обзоров торговой политики (ОТП), дискуссиях по различным проблемам в комитетах и рабочих органах ВТО. В перспективе можно ожидать эскалации ситуации, связанной, в частности, с новым иском Украины к России в отношении ограничения свободы транзита, что является одним из основных постулатов ВТО.

Кроме того, необходимо учитывать, что позиции России и ее партнеров по ЕАЭС в мировой экономике и глобальной торговле достаточно слабы и уязвимы (табл. 2). Однако именно макроэкономические показатели формируют исходную переговорную позицию (вес) в ВТО каждого члена этой организации (или группы стран в данном случае). Поэтому консолидация усилий всех государств ЕАЭС во Всемирной торговой организации имеет первостепенное значение.

При этом даже скромные позиции в мировой торговле государств ЕАЭС, объемы которой в 2015 г. сократились примерно на 1/3, формируются в основном за счет масштабов товарооборота России и отчасти Казахстана – экспортеров энергоносителей и сырья, что на современном этапе не является качественным показателем участия в глобальной торговле.

1 Характерно, что по состоянию на октябрь 2016 г. из 8 дел Украины в ОРС 6 связаны с взаимными исками Армении, Молдавии, Киргизии и России. Dispute cases involving Ukraine/www.wto.ru

Таблица 2

РЕЙТИНГ СТРАН ЕАЭС И ИХ ДОЛЯ В МИРОВОЙ ТОРГОВЛЕ ТОВАРАМИ И УСЛУГАМИ В 2014 Г.

	Российская Федерация	Казахстан	Белоруссия	Киргизия	Армения	ЕАЭС
Экспорт товаров	11 / 2,62	45 / 0,41	60 / 0,19	141 / 0,01	143 / 0,01	6 / 3,24
Импорт товаров	17 / 1,61	60 / 0,22	61 / 0,21	125 / 0,03	132 / 0,02	15 / 2,09
Экспорт услуг	22 / 1,31	70 / 0,13	62 / 0,16	133 / 0,02	113 / 0,03	19 / 1,65
Импорт услуг	11 / 2,49	57 / 0,16	74 / 0,12	131 / 0,03	119 / 0,04	9 / 2,84

Примечание. Первая цифра – место в рейтинге ВТО; вторая – доля (%) по соответствующему показателю.

Источник: составлено по WTO Trade profiles, Geneva. 2015. 208 p.

Также следует подчеркнуть крайне низкий уровень взаимной торговли между странами-участницами ЕАЭС (около 8% их общего товарооборота) – фактически самый низкий показатель среди интеграционных группировок подобного типа в мире по статистическим данным ЮНКТАД¹, что свидетельствует о невысокой результативности процессов интеграции в рамках «пятерки».

В данном контексте необходимо также принимать во внимание, что в современных условиях глобализации меняются основные тренды не только мировой экономики, но и международной торговли. Так, в посткризисный период резко снизились ежегодные темпы роста глобального товарооборота, и значительно изменилась его отраслевая структура². Поэтому экстенсивные факторы развития внешнеэкономической сферы становятся неэффективными, и на первый план выходит, в частности, способность профессионального использования инструментов и механизмов ВТО – как способа возможной интеграции в мировую экономику на новом уровне.

В связи с этим, одной из важнейших задач национальных делегаций в ВТО является поиск и привлечение союзников и сторонников для продвижения или защиты своих интересов, которые прямо или даже косвенно совпадают. Поэтому очевидно, что необходимо переходить от пассивной роли и конфронтации к координации деятельности стран СНГ в ВТО.

Российская Федерация так и не сумела консолидировать и даже неформально координировать позиции своих партнеров по СНГ, включая стран-членов ЕАЭС (о делегациях других государствах даже не стоит говорить), при обсуждении вопросов повестки Доха-раунда или текущей работы ВТО. Такая работа могла бы проводиться, например, в рамках группы недавно присоединившихся государств (так называемая группа «Статьи XII»³), которая включает 22 участника ВТО, ставших членами

1 Статбаза ЮНКТАД http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en

2 Более детально об этих тенденциях см.: Макаров А., Пахомов А. Итоги мировой торговли товарами и услугами в 2014 г. // Экономическое развитие России. 2015. Т. 22. № 5. С. 27–34.

3 Статья XII «Присоединение» Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации (1994 г.) определяет общие принципы присоединения к ВТО новых членов. По сути, единственным элементом позиции этой группы является тре-

организации после 1995 г. Эти государства, в свою очередь, разделены на три подгруппы по уровню экономического развития, одна из которых включает все восемь стран СНГ.

Более того, даже сам процесс присоединения и условия членства партнеров по СНГ и ЕАЭС оказались несоординированными, хотя проводились формальные многосторонние и двусторонние консультации, а также, неоднократно делались соответствующие публичные заявления. В итоге эта несогласованность нанесла прямой ущерб не только экономике и внешнеэкономическому комплексу России, но и формирующемуся Евразийскому экономическому союзу.

Например, одна из реальных угроз для российской экономики связана с условиями членства Казахстана (в части тарифных уступок) в ВТО. По своей сути это не только возможность неконтролируемого ввоза (реэкспорта) на территорию России товаров из Китая и ряда других государств дальнего зарубежья, но также размывание Единого таможенного тарифа (ЕТТ) ЕАЭС.

Следует учитывать, что обязательства Казахстана в ВТО по доступу на рынки товаров (так называемые тарифные уступки) более чем по 3 тыс. позиций оказались ниже уровня согласованных ранее ставок из 11,5 тыс. действующей ТН ВЭД ЕАЭС¹. В итоге в Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) было принято компромиссное решение, согласно которому с 1 декабря 2016 г. число изъятий Казахстана из ЕТТ ЕАЭС составит 1911 тарифных линий ТН ВЭД (т.е. более 16%).

Необходимо добавить, что по согласованию сторон Таможенного союза ЕТТ формируется и изменяется на основе российских тарифных обязательств в ВТО. Поэтому страны-члены ЕАЭС должны вводить по изъятиям Казахстана обоснование и переходный период, в конце которого будут принимать эту пониженную ставку.

Предполагалось, что оставшаяся треть проблемных ставок будет урегулирована на двустороннем уровне между Казахстаном и Россией в рамках специального Протокола². В данном случае это означает, что товары, подпадающие под эти примерно 1000 пониженных позиций, будут ввозиться в Казахстан по стандартным процедурам, но при перемещении на таможенную территорию России будут подвергнуты особому порядку администрирования, предусматривающему доплату соответствующих пошлин, налогов и сборов согласно российскому законодательству³. Однако, не понятно, как реально будет выполняться данный порядок на границе двух стран, где отсутствуют таможенные посты.

При этом следует учитывать, что аналогичная неопределенная ситуация в сфере ЕТТ существует также по 770 пониженным тарифным по-

бование засчитать их повышенные обязательства при присоединении как вклад по либерализации международной торговли в Доха-раунде.

1 Согласно версии казахстанской стороны, эти ставки были согласованы с партнерами по ВТО в 2009 г., т.е. до создания Таможенного союза. Казахстан официально стал 162 членом ВТО 30 ноября 2015 г.

2 Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 417-ФЗ «О ратификации Протокола о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза».

3 Изъятия из ЕТТ ЕАЭС и «система прослеживаемости» товаров, в отношении которых Казахстан применяет пониженные ставки пошлин, стали инструментами реализации обязательств Казахстана в ВТО в сфере таможенно-тарифного регулирования. См.: Решение Совета Комиссии от 14 октября 2015 г. № 59 о перечне изъятий из ЕТТ ЕАЭС.

зициям в рамках обязательств в ВТО армянской стороны, и по около 170 ставок – киргизской¹. При вступлении в ЕАЭС Армения и Киргизия обещали урегулировать данную проблему в ВТО – провести переговоры (так называемые *renegotiations*²) с заинтересованными государствами-членами ВТО по предоставлению компенсации за повышение согласованных ранее с ними импортных ставок.

По имеющейся информации, Армения (в конце 2014 г.) и Киргизия (в середине 2015 г.) подали в ВТО нотификации (уведомления) по Статье XXIV:6 ГАТТ-94 о намерении провести соответствующие переговоры. Однако, как представляется, за прошедшее время проведены только неформальные консультации по данному вопросу, а начало переговоров по компенсациям отнесено на неопределенный срок³. Вместе с тем, судя по процедурам и практике ГАТТ и ВТО, достижение искомого результата маловероятно, так как речь в данном случае может идти о пересмотре всего нескольких десятков позиций (за определенный период времени), но никак не нескольких сотен.

С учетом того, что ЕТТ был согласован ранее в рамках Таможенного союза трех стран и так не в полном объеме, эта ситуация ставит под угрозу ключевое условие создания «классического» таможенного союза по правилам ВТО – наличие реального и эффективно действующего ЕТТ (гармонизированного не менее чем на 85–90% всех тарифных ставок)⁴. Однако в настоящее время доля указанных выше несогласованных импортных пошлин в ЕТТ ЕАЭС составляет, как минимум, четверть позиций товарной номенклатуры.

В итоге, несогласованность значительной части тарифных позиций (оформленных как изъятия из ЕТТ) является одним из ярких примеров негативной тенденции игнорирования работы на предыдущих этапах в ЕЭК по консолидации обязательств в ВТО стран-членов ЕАЭС. Прежде всего, это касается несогласованности в ходе их переговоров о присоединении и отсутствия комплексного сравнительного анализа (с учетом соответствия базовым критериям ВТО создания Таможенного союза, а затем и Евразийского экономического союза).

При этом в данном случае даже не рассматриваются существующие расхождения по другим обязательствам в ВТО стран ЕАЭС в сфере либерализации доступа на рынки услуг, поддержке сельского хозяйства, а главное – по так называемым системным вопросам и пр., что требует не только детального изучения, но и особой методологии анализа.

В целом поиски содержательных исследований по сопоставлению условий присоединения участников ЕАЭС и предложений по их гармо-

1 См.: Приложение 4 к Договору о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Подписан в Минске 10.10.2014); см. Статью 1 к Договору о присоединении Кыргызской Республики к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. (в ред. от 2 марта 2015 г.).

2 Согласно положениям Статьи XXVIII «Изменение перечней» и Статьи XXVIII bis «Тарифные переговоры» ГАТТ-94 существует оговоренный порядок проведения подобных переговоров и правила изменений тарифных ставок с последующей компенсацией по договоренности сторон.

3 Сайт ЕЭК, www.eurasiancommission.org

4 Договоренность о толковании статьи XXIV ГАТТ-94 посвящена правилам формирования интеграционных объединений, включая Таможенные союзы. Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (on regional trade agreements).

низации пока не дали результатов. Например, в Отделе присоединения Секретариата ВТО с 2012 г. не планируют выпуск обновленных редакций документов WTO/ACC/10, и WTO/ACC/11¹, посвященных правовой экспертизе и структурированному анализу условий присоединения новых членов, да и других материалов под эгидой ВТО по этой теме.

В странах СНГ есть исследования различного уровня качества, в которых проводится анализ условий присоединения конкретных государств к ВТО и последствий присоединения для национальных экономик. Однако, по всей видимости, сравнительных и аналитических материалов, касающихся развития ЕАЭС и выработки единой внешнеэкономической политики Союза, в обозримой перспективе выпущено не будет. Как представляется, такая ситуация обусловлена тем, что в этих государствах практически отсутствуют специалисты и научные эксперты по проблематике ВТО.

Условия присоединения к ВТО все же можно сравнить, используя, например, методологию обзора WT/ACC/10, но это колоссальная работа (прежде всего технического характера) по изучению пакета документов по присоединению к ВТО отдельных стран, которая, правда, может быть интересной для молодых исследователей. В итоге необходимо брать за основу доклады Рабочих групп по присоединению Российской Федерации и Республики Казахстан, а также Приложения к ним по тарифным уступкам, доступу на рынки услуг, поддержке аграрного сектора и др.

К упомянутому массиву документов затем будет необходимо добавить параметры всех обязательств Республики Армения и Киргизской Республики, а со временем и Республики Беларусь. Если когда-нибудь эта масштабная работа будет проведена, то это станет большим качественным вкладом в определении дальнейшего развития ЕАЭС и выработке единой внешнеэкономической политики Союза.

Достижение же главной цели ЕАЭС – обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики – невозможно без проведения подобной работы. В качестве примера такого подхода авторами разработана сводная сравнительная таблица базовых параметров условий и обязательств в ВТО участников ЕАЭС (*табл. 3*).

В *табл. 3* представлены обобщенные показатели по всем четырем блокам обязательств в ВТО каждой страны ЕАЭС. Однако если брать более детальный уровень, например, в сфере тарифного регулирования, где возможны линейные сравнения, то даже здесь наблюдается весьма сложная картина. Речь идет также о дополнительном сопоставлении доли неадвалорных тарифных ставок, количестве и параметрах тарифных квот, числе принятых так называемых секторальных инициатив, дифференцированной разбивке минимальных и максимальных ставок пошлин и т.д.

В отношении Белоруссии (единственный участник ЕАЭС, который не является членом ВТО) существует комплекс системных проблем. Процесс присоединения этой страны вызывает особый интерес и озабоченность, так как в сложившейся ситуации цугцванга, скорее всего, получение этой

1 World Trade Organization: WT/ACC/11/Rev.10, 28 February 2012, Geneva, Technical note on the accession process, Note by the Secretariat: State of Play and Information on Current Accessions; WT/ACC/10/Rev.4, 11 January 2010. Technical note on the accession process. Note by the Secretariat: Revision.

Таблица 3

БАЗОВЫЕ УСЛОВИЯ ПРИСОЕДИНЕНИЯ СТРАН – ЧЛЕНОВ ЕАЭС К ВТО

Страна	Конечный уровень связывания импортных таможенных тарифов (средневзвешенный, %)			Конечный уровень поддержки сельского хозяйства (субсидии)	Обязательства по услугам (количество подсекторов)	Обязательства по системным вопросам в Докладе РГ (количество обязательств)
	все товары	сельскохозяйственные товары	промышленные товары			
Кыргызская Республика	7,5	12,6	6,7	De minimis – 5%	136	29
Республика Армения	8,5	14,7	7,6	De minimis – 5%	106	39
Российская Федерация	7,6	11,2	7,1	4,5 млрд долл. в год	122	163
Республика Казахстан	6,1	7,6	5,9	De minimis – 8,5%	116	118

Примечания. De minimis по условиям Соглашения ВТО по сельскому хозяйству определяется в процентах от общей стоимости произведенных сельхозтоваров (валовой продукции аграрного сектора).

Источник: составлено авторами по WTO Trade profiles, Geneva. 2015. 208 p.; WT/ACC/10/Rev.4, 11 January 2010. Technical note on the accession process. Note by the Secretariat: Revision; материалам официального сайта ВТО www.wto.org и Докладам Рабочих групп по присоединению соответствующих стран.

страной членства в ВТО на несбалансированных условиях (причем, не по вине Белоруссии) усугубит функционирование ЕАЭС и перспективы его дальнейшего развития. Фактически вся работа по присоединению республики по политическим причинам (введение торгово-политических санкций со стороны ЕС и США) заморожена с 2006 г. – более 10 лет назад. В ближайшее время намечается только несколько неофициальных встреч белорусской делегации с отдельными членами ВТО. Таким образом, практически всю работу по присоединению этой страны нужно начинать заново.

В сложившихся обстоятельствах в качестве основы переговорной позиции Белоруссии (как члена ЕАЭС), очевидно, будет применяться не продуманная национальная политика, а действующие обязательства России и Казахстана. Это значительно упрощает переговорный процесс для ведущих стран-членов ВТО и достижение ими желаемых уступок и результатов по расширению и углублению обязательств Белоруссии, а соответственно – всех государств ЕАЭС.

Существует еще одна серьезная системная проблема – соответствие созданного Таможенного союза и «формирующегося» Евразийского экономического союза базовым нормам и правилам ВТО, а также специальным трактовкам в соглашениях организации в отношении построения и функционирования интеграционных объединений¹.

В частности, в первом Обзоре торговой политики России в сентябре 2016 г. многие страны-члены ВТО отмечали низкую транспарентность де-

1 Ранее Российская Федерация уведомила (нотифицировала) Секретариат ВТО о своем участии в интеграционных процессах в рамках СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП и ЕАЭС. Такие же нотификации сделали и другие члены ВТО – участники Евразийского экономического союза. Однако эти обращения находятся в процессе длительного рассмотрения, и указанные группировки официально пока не признаны в ВТО как соответствующие нормам и правилам организации.

тельности ЕАЭС, размытость границ регулирования на национальном и наднациональном уровнях (полномочия ЕЭК), а также другие проблемы (ЕТТ, проект нового Таможенного кодекса, переговоры по созданию зон свободной торговли (ЗСТ), процедуры расследования и применения защитных мер)¹.

В данном контексте речь идет не только о традиционных отсылках к ст. XXIV ГАТТ-94 «Территориальное применение – пограничная торговля таможенные союзы и зоны свободной торговли», но и Договоренности о толковании ст. XXIV ГАТТ-94 и других базовых документах ВТО. Это комплексная проблема, также требующая проведения отдельного исследования и имплементации необходимых мер.

Руководство Евразийской комиссии декларирует свое намерение двигаться в этом направлении, была даже разработана соответствующая программа действий². Так, согласно юридическим документам, обязательства участников Союза в ВТО становятся неотъемлемым элементом правовой базы ЕАЭС. Кроме того, заявлено, что будут приняты меры для приведения правовой системы Союза и решений его органов в соответствие с Соглашениями ВТО. Однако конкретные договоренности о целях и задачах совместных действий в ВТО и единой торговой политике ЕАЭС отсутствуют.

Эта же проблема – несоответствие нормам ВТО – касается, хотя и в меньшей степени, модной сегодня темы создания зон свободной торговли с третьими странами. Первое подобное Соглашение ЕАЭС с Вьетнамом вступило в силу 5 октября 2016 г. Еще в различных стадиях (от замороженного статуса переговоров до работы так называемых совместных исследовательских групп) находится около десятка проектов с разными странами (группами стран).

Как представляется, первоначальная стратегическая задача Евразийской комиссии в отношении Всемирной торговой организации – получение статуса постоянного наблюдателя в организации (как форма достижения международной правосубъектности ЕАЭС) – остается труднодостижимой, в том числе по политическим причинам. А без получения такого статуса многие содержательные вопросы совместной деятельности в ВТО стран Союза практически не осуществимы. ●

1 WTO Trade policy review: Russian Federation, 28 and 30 September 2016, Concluding remarks by the Chairperson; «Russia Hits Back At U.S., EU During Its First WTO Trade Policy Review» / Inside U.S. Trade, Vol. 34, No. 39 – October 7, 2016, Wash., p. 9.

2 Приложение № 31 «О функционировании Евразийского Экономического Союза в рамках многосторонней торговой системы» к Договору о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015). В рамках Союза к соответствующей проблематике применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 г.