

Присоединение России к ДОЭК ОЭСР: за и против

В связи с событиями на Украине 12 марта 2014 г. Совет ОЭСР принял решение о приостановке переговорного процесса по вступлению России в ОЭСР на временной основе, официально сохранив за Российской Федерацией статус «присоединяющегося» государства. Решение о приостановке переговорного процесса, равно как и полученный за период членства России в ВТО опыт, дают возможность взвешенно оценить все за и против продолжения усилий по присоединению к ОЭСР/ ДОЭК.

В условиях непрекращающихся в последние годы прямых и косвенных мер, принимаемых развитыми странами в попытках превращения России в страну-изгоя, представляется необходимым продолжить всесторонние усилия по интеграции России в сложившуюся систему регулирования международных торгово-экономических связей.

Возможности для этого обусловлены:

- объективной необходимостью и важностью торгово-экономического сотрудничества с зарубежными государствами для нашей страны, богатой природными ресурсами, нуждающейся в современных технологиях и инвестициях;

- процессами изменений в сложившейся системе глобальной экономики, инициированных США в связи с некоторым ослаблением своих международных позиций и усилением Китая, которые зачастую осуществляются группами стран или отдельными странами без участия всего глобального сообщества заинтересованных и вовлеченных сторон;

- целесообразностью использования бесценного опыта, накопленного в мире в ходе формирования институтов международных экономических связей в отношении как их жесткого регулирования, так и практики приспособления к такому регулированию. Эти институты не всегда идеальны и зачастую внутренне противоречивы, но хороши уже тем, что тщательно обсуждены и согласованы множеством стран именно в существующем виде, а также, как показывают практика, работоспособны.

Правила ВТО разрешают предоставлять дотации экспортерам посредством государственной поддержки экспортных кредитов за счет субсидирования процентной ставки, обеспечения государственных гарантий и/или страхового покрытия. При

И. И. РОДИОНОВ,
доктор экономических наук, профессор,
НИУ «Высшая школа экономики»,
Школа финансов



А. Л. СМЕРНОВ,
кандидат экономических наук, консалтинговая группа «Бизнес-КРУГ», партнер, член Комитета по международной деятельности Ассоциации российских банков



этом согласовано, что такая государственная поддержка осуществляется на условиях, максимально близких к рыночным: за предоставление государственных гарантий или страхование экспортных контрактов государством взимается плата, а субсидирование ставок кредитования должно соответствовать Договоренностям ОЭСР об экспортном кредитовании с официальной поддержкой (ДОЭК ОЭСР) (Arrangement on officially supported export credits – OECD), известным как «Джентльменское соглашение» и отмечающим в 2018 году 40-летие. Другими словами, экспортеры должны конкурировать в области цен и качества товаров и услуг, а не в степени получаемой государственной финансовой поддержки.

Нормы ДОЭК ОЭСР тесно переплетаются с правилами ВТО в области субсидирования (Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах – ССКМ), максимально подробно фиксируя все существующие параметры экспортной сделки с государственным участием и регламентируя весьма существенные процедурные обязательства. Положения ДОЭК ОЭСР распространяются на государственную поддержку экспортных кредитов, срок погашения которых превышает два года, при этом в соответствии с правилами ВТО запрещено предоставление промышленных субсидий, увязанных с результатами экспорта.

Представляется, что приостановка переговорного процесса по вступлению России в ОЭСР на временной основе с 12 марта 2014 г. открывает перед Россией новые возможности, для характеристики которых нами был проведен SWOT-анализ: «Плюсы и минусы присоединения России к ДОЭК ОЭСР». По результатам анализа можно отметить следующее.

Сильные стороны присоединения

Россия сможет продолжить движение к вступлению в ОЭСР, декларируемое как приоритетное для страны и призванное улучшить условия для ведения бизнеса, повысить российский деловой и кредитный рейтинг, обеспечить приток иностранных инвестиций. Эти шаги будут иметь не только экономическое и политическое, но и репутационное значение, способствуя формированию благоприятного регулятивного фона для активизации взаимодействия нашей страны с ВТО, ОЭСР и другими международными организациями.

Россия получит статус, позволяющий продвигать свои интересы в сфере режима трансграничного движения капитала, полноправно участвовать в работе профильных структурных органов ДОЭК ОЭСР и в формировании легитимных в рамках ВТО правил предоставления экспортного финансирования и государственной гарантийно-страховой поддержки экспорта промышленной продукции гражданского назначения на основе учета интересов государства и российских компаний.

При соблюдении правил ДОЭК ОЭСР снижаются риски того, что практика предоставления экспортных кредитов, государственных гарантий и страхового покрытия будет квалифицирована как «предоставление запрещенных экспортных субсидий», включая правовые риски инициирования торговых споров на площадке ВТО, касающиеся экспортного субсидирования.

Следование положениям и правилам ДОЭК, рассматриваемым с точки зрения рыночной меры оказания поддержки экспорту промышленной продукции, позволит соответствовать положениям Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам ВТО.

Слабые стороны присоединения

Пока еще недостаточный уровень развитости и готовности российской экспортно ориентированной производственно-технологической базы и всей инфраструктуры к работе на международном рынке промышленной продукции и услуг как минимум на равных с ведущими зарубежными компаниями.

Сохраняющаяся структура российского экспорта с существенным превашированием в ней товаров топливно-энергетической группы и сырья, которые не являются предметом регулирования в рамках анализируемых международных соглашений. По данным Российского экспортного центра (РЭЦ), по итогам 2016 г. несырьевой неэнергетический экспорт РФ в 2016 г. снизился на 7,3% по отношению к уровню 2015 г., составив несколько более 100 млрд долл. Это свидетельствует как о слабой практической заинтересованности промышленности в реализации экспортных программ, так и о низкой эффективности государственной поддержки экспорта в условиях отсутствия сколько-либо значимых результатов присоединения России к ВТО в 2012 г.

Низкая конкурентоспособность российского

Abstract. Following the events in Ukraine OECD Council on March 12, 2014 resolved to suspend on the temporary basis the talks on the RF joining OECD – formally keeping the status of «joining state» for Russia. The suspension of the negotiation process along with experience gained by our country within the period of being WTO member allow for the opportunity to evaluate «pros» and «cons» concerning further efforts aimed at obtaining OECD full membership.

Keywords. OECD, WTO, export financing, export subsidies.

Ключевые слова. ОЭСР, ВТО, экспортное финансирование, государственная финансовая поддержка экспорта.

финансово-банковского сектора на международном финансовом рынке, усугубившаяся в условиях полного применения жестких норм и правил ВТО и ДОЭК ОЭСР на фоне усиливающегося санкционного давления на Россию. В качестве определенного «плюса» антироссийских экономических санкций стран Запада можно отметить их демпфирующую роль, которая позволила ограничить облегченный в результате присоединения России к ВТО доступ иностранных производителей на российский рынок, заполнить образовавшийся вакуум сопоставимой продукцией отечественного производства и таким образом поддержать своих производителей.

Возможности

Получение полного доступа к информации и аналитическим документам в рамках предусмотренных ДОЭК ОЭСР процедур как последующей, так и предварительной нотификации по параметрам финансирования перспективных экспортных проектов с государственным участием в странах – участницах договоренности.

Осуществление комплексного контроля за соблюдением участниками ДОЭК ОЭСР соответствующих норм и правил в сфере экспортного кредитования с государственной финансовой поддержкой в областях, привлекательных для российского экспорта.

Использование механизма «соответствия» (matching) условиям экспортного кредитования у конкурентов (в том числе и не из стран ОЭСР), допускающих отход от параметров кредитования, установленных ДОЭК ОЭСР.

4. Подтверждение транспарентности государственной финансовой системы поддержки экспорта как для государств – членов ВТО, так и для широкого круга участников внешнеэкономической деятельности стран – членов ЕАЭС, которые смогут получить доступ к финансированию экспорта на понятных для большинства государств условиях.

5. Дополнительные предпосылки повышения кредитного рейтинга России со стороны ДОЭК ОЭСР (в настоящее время страна относится к четвертой группе кредитного рейтинга), что должно облегчить и улучшить условия фондирования на внешнем рынке для российских компаний и банков на мировом рынке капитала и таким образом сократить их издержки, в т. ч. с учетом одновременного снижения стоимости страхования для иностранных компаний, осуществляющих поставки инвестиционных товаров и услуг в Россию.

Угрозы

Присоединение России к ДОЭК ОЭСР может быть использовано государствами – участниками договоренностей как инструмент оказания давления на страну. Как в случае присоединения, так и неприсоединения к ДОЭК ОЭСР возникают риски. При

неприсоединении риски связаны с увеличением вероятности торговых споров в рамках ВТО. А в случае присоединения риски обусловлены сокращением числа и объема экспортных операций из-за исчезновения ресурсов (возможностей) для укрепления конкурентных позиций российских экспортеров на внешних рынках.

Практикуемое в настоящее время Россией предоставление государственных гарантий и/или страхового покрытия без взимания комиссий и страховой премии по экспортным контрактам и кредитам на поставку товаров и услуг инвестиционного характера может послужить поводом для введения компенсационных мер, если такие специфические субсидии будут наносить ущерб другим членам ВТО. Вместе с тем инвестиционные проекты, которые не увязаны с результатами экспорта, не являются запрещенным субсидированием.

Присоединение России к ДОЭК ОЭСР и ОЭСР, очевидно, приведет к дополнительным затратам, которые в конечном итоге будут нести российские экспортеры, что в определенной степени скажется на их конкурентоспособности и может быть связано с определенными рисками: в частности, обращаясь за господдержкой, они должны будут обеспечить (и оплатить) обязательную независимую экологическую, антикоррупционную и социальную экспертизу проектов. Следует, однако, отметить, что такого рода экспертизы уже в течение продолжительного времени являются обычной практикой на международном финансовом рынке. Более того, такая практика – применительно к всесторонней экспертизе кредитных заявок – уже довольно давно входит в состав процедур due diligence и в России, будучи обязательным условием финансовой поддержки институтами развития и ведущими российскими банками инвестиционных проектов – как с участием, так и без участия иностранных партнеров.

Исполнение обязательств, связанных с процедурными аспектами взаимоотношений между участниками ДОЭК ОЭСР (раздел IV), регулирующими вопросы нотификации и отчетности как о совершенных, так и предполагаемых сделках с официальной поддержкой, подпадающих под регулирование ДОЭК (в т. ч. данные по процентным ставкам и премиям, объемам и структуре кредита, платежам в рамках заключенных экспортных контрактов, возмещениям и прочим расходам), может быть использовано конкурентами в ущерб интересам России. Наряду с этим потребуются соответствующие организационно-административные решения и, возможно, дополнительные затраты, связанные с подготовкой требуемой информации.

С учетом изложенного, а также опыта ряда стран – членов ОЭСР представляется, что национальным интересам России в большей степени отвечало бы присоединение России к ДОЭК на более поздних этапах и/или присоединение с применением

льгот, предусматриваемых переходным периодом, а также с учетом прецедентов. При этом даже сопряженные с этим решением потенциально затратные обязательства могут оказаться важным источником международного опыта и способом формирования преимуществ, которые могут и должны принести дивиденды не только в долгосрочной, но и среднесрочной перспективе. В любом случае такая возможность появится только после возобновления официальных переговоров о вступлении России в ОЭСР, что, по всей видимости, распространится на все договоренности в рамках ОЭСР, включая ДОЭК. Очевидно, что наряду с обострившейся после событий 2014 г. геополитической ситуацией еще одним осложняющим обстоятельством будет нынешний статус России, не позволяющий использовать предусмотренные в рамках анализируемых международных соглашений льготы и преимущества, доступные для категории «развивающиеся страны».

При экстраполировании различных сценариев в условиях «новой реальности», наверное, было бы опрометчиво сбрасывать со счетов эволюцию ситуации внутри и вокруг ВТО вследствие ставшей еще более выраженной протекционистской политики США и прелюдий их торговых войн со своими конкурентами с приходом новой администрации. Такая политика призвана «восстановить позиции американского бизнеса» в мире, ослабленные тем, что «Вашингтон слишком долго играл в поддавки со своими партнерами». Более того, уже принятые Белым домом шаги в этом направлении включают торпедирование механизма апелляции и разрешения споров в рамках ВТО с целью замены коллегиальных и сбалансированных решений на таковые, принятые на двусторонней основе (естественно, исходя из известного трамповского принципа *America first*), что чревато выхолащиванием изначальной идеи, лежавшей в основе этой международной организации.

Такой курс не может не затронуть и ДОЭК ОЭСР. Будучи в определенной степени дистанцированными от требований ВТО в части государственного субсидирования экспорта, тем не менее эти договоренности тесно с ними взаимосвязаны и уже достаточно давно испытывают давление со стороны США, в интересах которых по сути дела дезавуировать ДОЭК. А по прогнозам некоторых экспертов, при определенном развитии событий речь может идти и о ликвидации ВТО. Насколько подобный сценарий вероятен и каковы его последствия для России – это тема отдельного исследования.

Наконец, надо сознавать, что свои за и против присутствуют и в сценарии неприсоединения России к ДОЭК (и ОЭСР) в обозримом будущем – уже хотя бы по причине неготовности ОЭСР возобновить соответствующие переговоры. Это надо учитывать при выборе тех или иных шагов и оценке их последствий, которые несложно представить, переформатировав матрицу SWOT-анализа. Очевидно, нельзя исключать возможности согласования фрагментарного следования России договоренностям в рамках ДОЭК ОЭСР (например, ограничиваясь обязательствами относительно уровня минимально допустимой процентной ставки и премии (маржи) по кредитам) при сохранении возможностей гибкого подхода к другим параметрам экспортной сделки, в частности возможности продолжения практики сотрудничества с зарубежными странами на основе межправительственных соглашений. Прецедентов одобрения специальных условий присоединения различных стран к ДОЭК ОЭСР (в т. ч. переходного периода и/или изъятий) насчитывается немало, однако следует принимать во внимание, что в большинстве случаев возможность согласования льготных условий присоединения к международным договоренностям распространяется на развивающиеся страны и может оказаться проблематичной для России, восстановившей суверенный инвестиционный рейтинг.

Список литературы:

1. www.wto.org.
2. www.oecd.org.
3. Исследование «Оценка последствий присоединения России к ОЭСР: риски и возможности» экспертов НИУ «Высшая школа экономики». – <http://urist-edu.ru/akts/31474/index.html>.
4. Способен ли Трамп уничтожить Всемирную торговую организацию? – <https://www.fondsk.ru/news/2018/03/20/sposoben-li-tramp-unichtozhit-vsemirnuju-torgovuju-organizaciju-45811.html>.
5. www.exportcenter.ru.
6. <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/nesyrevoy-eksport-rf-v-2016-godu-snizilsya-na-7-3percent-rossiyskiy-eksportny-centr-1001744708>.