

Новые векторы развития права ВТО и отдельные вопросы применения инструмента субсидии

Аннотация. Многосторонняя система регулирования торговли — сложнейший институт международного права. Членам Генерального соглашения по тарифам и торговле за последние три десятилетия удалось сформировать не только формат переговоров — Всемирную торговую организацию, но и нормы и правила ведения хозяйственной деятельности на мировом рынке, в том числе правила предоставления субсидий. Однако дальнейшее развитие организации претерпевает кризис. Равновесное применение правил международной торговли сейчас невозможно из-за сложившейся конъюнктуры: некоторые развивающиеся страны, которые в момент присоединения к ВТО зафиксировали большое количество изъятий и переходных периодов, сильно подросли экономически и теперь могут конкурировать на равных с развитыми странами. С другой стороны, говорить о каких-то нарушениях невозможно, поскольку эти изъятия были «согласованы». Проблема усугубляется тем, что ВТО хотя и использует понятия «развивающиеся», «развитые» и «наименее развитые страны», но не имеет собственной классификации стран по экономическому развитию и не может реагировать на изменения в их развитии. Вопросы, поставленные последним раундом многосторонних торговых переговоров (Доха-раундом), стали затрагивать уже такие области регулирования, в которых уравнивание норм и правил торговли развивающихся стран с развитыми затрагивает не только экономическую, но и социальную сферу. Кроме того, более глубокий уровень типизации правил регулирования торговли затрагивает механизмы взаимодействия, которые выходят за рамки деятельности такой международной организации, как ВТО, и присущи интеграционным объединениям. Тем не менее активными членами ВТО выдвинуты инициативы по изменению правил выдачи субсидий, направленные на их ужесточение и еще более глубокую унификацию национальных юрисдикций с типовыми международными подходами к регулированию государственной поддержки.

Ключевые слова: субсидии; международная торговля; торговые переговоры; ВТО; право ВТО; Доха-раунд; ЕС; Китай; поддержка промышленности; протекционизм; развивающиеся страны; конкурентная нейтральность.

Для цитирования: Глазатов М. В. Новые векторы развития права ВТО и отдельные вопросы применения инструмента субсидии // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 182–195. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.182-195.

© Глазатов М. В., 2022

* Глазатов Михаил Владимирович, ведущий советник Министерства экономического развития Российской Федерации
Пресненская наб., д. 10, стр. 2, г. Москва, Россия, 123317
mglazatov@yandex.ru

New Vectors of WTO Law Development and Certain Issues of Application of the Subsidy Instrument

Mikhail V. Glazatov, Leading Advisor to the Ministry of Economic Development of the Russian Federation
Presnenskaya nab., d. 10, str. 2, Moscow, Russia, 123317
mglazatov@yandex.ru

Abstract. The multilateral system of trade regulation is the most complex institution of international law. Over the past three decades, the members of the General Agreement on Tariffs and Trade have managed to form not only the format of negotiations — the World Trade Organization, but also the rules and regulations for doing business in the world market, including the rules for granting subsidies. However, the further development of the organization is undergoing a crisis. The equilibrium application of international trade rules is now impossible due to the current situation: some developing countries, which at the time of joining the WTO recorded a large number of exemptions and transition periods, have grown economically and can now compete on an equal footing with developed countries. On the other hand, it is impossible to talk about any violations, since these exemptions were “agreed”. The problem is exacerbated by the fact that the WTO, although it uses the concepts of “developing, developed and least developed countries”, does not have its own classification of countries according to economic development and cannot respond to changes in their development. The questions posed by the last round of multilateral trade negotiations (the Doha round) have already begun to affect such areas of regulation in which the equalization of the norms and rules of trade between developing countries and developed countries affects not only the economic but also the social sphere. In addition, a deeper level of typification of trade regulation rules affects the mechanisms of interaction that go beyond the activities of such an international organization as the WTO and are inherent in integration associations. Nevertheless, active WTO members have put forward initiatives to change the rules for issuing subsidies, aimed at tightening them and even deeper unification of national jurisdictions with standard international approaches to regulating state support.

Keywords: subsidies; international trade; trade negotiations; WTO; WTO law; Doha round; EU; China; industry support; protectionism; developing countries; competitive neutrality.

Cite as: Glazatov MV. Novye vektory razvitiya prava VTO i otdelnye voprosy primeneniya instrumenta subsidii [New Vectors of WTO Law Development and Certain Issues of Application of the Subsidy Instrument]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):182-195. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.182-195. (In Russ., abstract in Eng.).

С момента образования многосторонней торговой системы (сначала ГАТТ, затем ВТО) прошло восемь раундов многосторонних торговых переговоров¹. Каждый из раундов завершался очередным прорывом в правовом обеспечении типовых подходов к государственному регулированию торговли. Было принято более 30 соглашений и договоренностей в отношении ключевых сфер торговли, включая Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1994 г. (далее —

ГАТТ-94) с двумя десятками соглашений по различным вопросам торговли товарами, Генеральное соглашение по торговле услугами, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности и др. Принятые соглашения расширили охват вопросов, заложенных в ГАТТ 1947 г. (далее — ГАТТ-47). В частности, Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) закрепило понятие субсидии, правила их предоставления и др.

¹ Женева (1947); Аннеси (1949); Торки (1950–1951); Женева (1956); Женева (1960–1961), известный также как Диллон-раунд; Кеннеди-раунд (1964–1967); Токио-раунд (1973–1979) и Уругвайский раунд (1986–1994) // URL: https://www.wto.org/english/docs_e/gattbilaterals_e/indexbyround_e.htm (дата обращения: 10.01.2022).

Ранее, в рамках ГАТТ-47, не существовало определения субсидии, а были сделаны только первые шаги в международном правовом поле в направлении закрепления типового подхода к регулированию. Статья XVI ГАТТ-94 «Субсидии» сформировалась эволюционно. Первоначально была сделана попытка установить типовые подходы к регулированию поддержки в виде субсидий: в ГАТТ-47 статья не содержала конкретных запретов или ограничений на предоставление субсидий, но обязывала членов ГАТТ информировать друг друга о субсидиях, которые увеличивали экспорт или сокращали импорт. Предусматривалось, что предоставление субсидий для экспорта любого товара может иметь «вредный эффект»² и вызвать ненужное нарушение нормальных коммерческих интересов. В 1955 г. статья была дополнена³ положениями о том, что члены ГАТТ «стремятся избегать» субсидирования экспорта сырьевых товаров. При этом было уточнено, что если такое субсидирование все же осуществляется, то запрещено субсидировать экспорт сырьевых товаров, если субсидии оказывают влияние на изменение доли в мировом экспорте данного товара.

Следует отметить, что императив в виде запрета субсидировать экспорт обусловлен оценочным фактором — долей в мировом экспорте. Данное сочетание, по сути, способствовало формированию института разрешения споров: определение доли и факта ее изменения требовало независимой оценки. Первоначально в ст. XXIII ГАТТ-47 предусматривалось, что если спор невозможно разрешить путем консультаций, то вопрос должен быть передан на рассмотрение так называемых договаривающихся сторон, которыми в соответствии со ст. XXV ГАТТ-47 признавались члены ГАТТ,

действующие совместно, то есть через многосторонние переговоры. Например, в одном из ранних кейсов — запросе правительства Чехословакии в отношении выдачи экспортных лицензий в США⁴ (1949) — председателем сессии, на которой рассматривался данный вопрос, было отмечено, что совместно действующие договаривающиеся стороны (то есть члены ГАТТ, участвующие в данном рассмотрении) должны провести расследование и либо дать соответствующие рекомендации заинтересованным договаривающимся сторонам, либо вынести совместное решение по этому вопросу в зависимости от обстоятельств. В итоге решение было принято путем голосования. Следует отметить, что данный вопрос был не единственным в повестке сессии, то есть споры сторон не рассматривались отдельно от других вопросов и не были выделены в отдельный правовой институт.

Очевидно, что члены ГАТТ, рассматривая спорный вопрос на многосторонней площадке, не могли в полной мере уделить ему должного внимания и провести тщательную независимую оценку обстоятельств спора. Таким образом, было необходимо создание независимого института, которым в дальнейшем стали «панели» (третейские группы) и Апелляционный орган, состоящие из независимых экспертов с оговоренным кругом полномочий⁵.

Рассмотренные нормы ГАТТ-47 получили свое развитие уже в рамках ССКМ. В ССКМ было установлено, что к запрещенным относятся субсидии, связанные не только с экспортом, но и с использованием товаров отечественного происхождения. Кроме того, на международном уровне было закреплено, что к субсидиям относятся те действия государства или его публичных органов, финансовый вклад которых предоставляет

² Пункт 2 ст. XVI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. // URL: <https://www.hse.ru/data/2011/11/15/1272897051/%D0%93%D0%90%D0%A2%D0%A2-47%20%28rus%29.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

³ Глазатов М. В. Практика субсидирования: некоторые аспекты разрешения споров ВТО // Торговая политика. 2017. № 1/9. С. 75–101.

⁴ Summary Record of the Twenty-Second Meeting CP.3/SR22-II/28 // URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/49expres.pdf (дата обращения: 10.01.2022).

⁵ GATT disputes: 1948–1995. Volume 1 : Overview and one-page case summaries. World Trade Organization 2018 // URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt4895vol1_e.pdf (дата обращения: 10.01.2022).

определенные преимущества, и уточнено, что субсидии могут носить специфический и неспецифический характер. Только специфическая субсидия охватывается положениями ССКМ⁶.

Кроме того, были приняты решения в отношении специфических требований в различных секторах, например меры в пользу наименее развитых стран, решение о процедурах уведомления и др. Таким образом, за время деятельности ГАТТ-47 и ГАТТ-94 (ВТО) правила регулирования международной торговли приобрели типовой характер, стали более предсказуемыми и транспарентными. Однако последний раунд многосторонних торговых переговоров — Доха-раунд⁷ — показал, что для дальнейших прорывов

подходы к формированию регулирования международной торговли должны быть изменены либо модифицированы.

В рамках Доха-раунда было сформировано несколько переговорных треков по таким основным направлениям: либерализация торговли сельскохозяйственными и непродовольственными товарами, услуги, торговля и инвестиции, торговля и конкуренция и др. Акцент ставился на поддержку развивающихся и наименее развитых членов организации. В соответствии с принятой рабочей программой, нужды и интересы развивающихся и наименее развитых членов организации должны были быть поставлены на центральное место⁸.

Основные положения переговорных треков в рамках Доха-раунда⁹

Переговорный трек	Основное содержание
Сельское хозяйство	— Улучшение доступа на рынок; — сокращение всех форм экспортных субсидий с целью их прекращения; — существенное сокращение искажающей внутренней поддержки
Услуги	— Продвижение экономического развития; — либерализация торговли услугами
Доступ на рынок непродовольственных товаров	Сокращение или устранение тарифов, включая снижение или устранение тарифных пиков, высоких тарифных ставок и тарифной эскалации, а также нетарифных барьеров, в частности в отношении товаров экспортного интереса развивающихся стран
Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности	Учреждение многосторонней системы нотифицирования и регистрации географических указателей на вино и спирт
Торговля и инвестиции	Формирование многосторонней системы, обеспечивающей транспарентные, стабильные и предсказуемые условия для долгосрочных трансграничных инвестиций, в частности прямых иностранных инвестиций
Торговля и конкуренция; взаимодействие между торговлей и политикой в области конкуренции	Создание многосторонних рамок для повышения вклада политики в области конкуренции в международную торговлю и развитие
Транспарентность в государственных закупках	Заключение многостороннего соглашения о транспарентности государственных закупок

⁶ Статья 1.2 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам // URL: <http://docs.cntd.ru/document/902340088> (дата обращения: 10.01.2022).

⁷ Дохийский раунд многосторонних торговых переговоров был начат в ходе Четвертой министерской конференции ВТО, прошедшей в ноябре 2001 г. в столице Катара Дохе. В задачи раунда было включено: продолжить процесс реформ и дальнейшую либерализацию торговой политики, уделяя при этом особое внимание потребностям в развитии развивающихся и наименее развитых стран. Однако в ходе последующих конференций министров ВТО, а также заседаний Генерального совета ВТО первоначальная программа действий подверглась существенным изменениям и была сокращена.

⁸ URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (дата обращения: 10.01.2022).

⁹ Таблица составлена автором.

Переговорный трек	Основное содержание
Содействие торговле	Дальнейшее ускорение товарооборота, таможенной очистки товаров, включая транзитные товары
Правила ВТО	— Уточнение и улучшение дисциплин в соответствии с Антидемпинговым соглашением и Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам, при сохранении основных концепций, принципов и эффективности данных соглашений, их инструментов и целей, а также с учетом потребностей развивающихся и наименее развитых членов; — уточнение и улучшение дисциплин ВТО в сфере рыбных субсидий
Система разрешения споров	Улучшение и уточнение системы разрешения споров
Торговля и окружающая среда	— Отношение между существующими правилами ВТО и обязательствами в рамках многосторонних соглашений по окружающей среде; — процедуры по регулярному информационному обмену между секретариатами данных соглашений и соответствующими комитетами ВТО; — снижение или, при необходимости, устранение тарифных и нетарифных барьеров в отношении экологических товаров и услуг; — уточнение и улучшение правил, которые применяются в отношении субсидий на рыболовство
Электронная торговля	— Изучение всех вопросов, связанных с международной электронной торговлей; — сохранение практики невзимания таможенных пошлин за электронные сделки
Небольшие экономики	Выявление вопросов в отношении торговли небольших экономик с целью более полной интеграции уязвимых стран в многостороннюю торговую систему
Торговля, долги и финансы	Анализ вопроса взаимоотношений между торговлей, долгами и финансами и иных вопросов относительно того, какие шаги могут быть предприняты для повышения способности многосторонней торговой системы содействовать решению проблем внешней задолженности развивающихся и наименее развитых стран, а также усилить согласованность международной торговой и финансовой политики с целью защиты многосторонней торговой системы от последствий финансовой и валютной нестабильности
Торговля и передача технологий	Проведение анализа взаимосвязи между торговлей и передачей технологий, а также любых рекомендаций в отношении шагов по увеличению потоков технологий в развивающиеся страны
Техническое сотрудничество и наращивание потенциала	Поддерживать внутренние усилия по включению торговли в национальные планы экономического развития и стратегии сокращения бедности
Наименее развитые страны	— Дополнительные меры по улучшению доступа на рынок; — облегчить и ускорить переговоры с присоединяющимися странами
Специальный и дифференцированный режим	Все положения об СДР должны быть пересмотрены с целью их усиления и повышения их точности и эффективности

Фактически в ходе Доха-раунда многосторонняя система регулирования торговли должна была бы быть еще более продвинута в направлении либерализации торговли, что еще больше усиливало бы влияние унифицированных международных норм на национальное законодательство. Однако переговоры в ходе Доха-раунда зашли в тупик, и можно предположить, что одной из основных причин стало то, что предлагаемые правила уже напрямую затрагивали вопросы экономического суверенитета.

Но нельзя сказать, что эта проблема является новой для ВТО. Следует отметить, что ранее, в ходе Токийского раунда (1973–1979), уже были сделаны попытки трансформации отдельных треков переговоров из многостороннего формата в плюрилатеральный, который, являясь более гибким, формирует разноуровневые возможности перехода к унифицированному регулированию: готовые к унификации страны подписывают предлагаемое соглашение; страны, которые рассматривают возможность

подписания, могут принять решение в удобный для них момент; страны, совершенно не готовые к унифицированному решению, могут, продолжая оставаться членами ВТО, не подписывать его. Данный механизм можно назвать «международной регулятивной песочницей», позволяющей выработать «золотое сечение» унификации в определенной сфере регулирования. Следует отметить, что Токийский раунд был одним из самых интересных и продвинутых раундов многосторонних торговых переговоров, поскольку в ходе переговоров выработан общий подход к регулированию субсидирования, который затем лег в основу ССКМ, а также в первый раз был сформирован иллюстративный перечень запрещенных экспортных субсидий.

Бурное развитие международной торговли в последней четверти XX в. сформировало условия для значительного изменения профиля группы развивающихся стран, которое стало наиболее очевидным во время длительного хода Доха-раунда. В ходе раунда вскрылись очевидные противоречия в организации: развитые страны уже не были готовы идти на серьезные уступки в пользу развивающихся, поскольку стремительное экономическое развитие отдельных «развивающихся» членов, очевидно, должно было бы перенести их в другую категорию, но этого не происходит, и эти «газели» продолжают пользоваться преимуществами. В 2019 г. Президент США Д. Трамп заявил, что богатые страны обманывают ВТО, когда утверждают, что они развивающиеся, чтобы получить преференции¹⁰.

Примечательно, что ВТО, несмотря на широкое использование понятий «развивающиеся», «развитые» и «наименее развитые страны», не имеет своей классификации по экономическому развитию стран¹¹, а придерживается общемирового подхода, позволяя странам в период присоединения самостоятельно опре-

делять свой экономический статус и закреплять в соответствии с ним обязательства, носящие уже правовой (юридически значимый) характер. Так, для развивающихся членов организации соглашения ВТО предусмотрены специальные положения, которые дают им особые права и возможность вести торговлю с другими членами организации в преференциальном режиме. Эти положения называются «специальным и дифференцированным режимом» и включают, например, более длинные периоды имплементации соглашений и обязательств или иные меры, которые расширяют торговые возможности развивающихся стран. Так, в рамках ССКМ данному вопросу посвящена отдельная статья¹².

Для развивающихся стран — членов ВТО, в соответствии с классификацией ООН, предусматривается временное изъятие из требования о запрете применения экспортных субсидий, для наименее развитых стран — постоянное, а также определенные послабления при проведении компенсационных расследований, предусматривающие прекращение расследования, если общий объем субсидии не превышает 2 % от стоимости единицы товара или если объем субсидирования импорта составляет менее 4 % от всего импорта.

Система ранжирования стран на развитые, развивающиеся и наименее развитые начала формироваться с 1970-х гг. в рамках ООН, ОЭСР и других международных организаций. ООН с 1971 г. рассматривает наименее развитые страны как категорию стран, которые находятся в крайне неблагоприятном положении в процессе своего развития по структурным, историческим и географическим причинам. В настоящее время ООН насчитывает 46 наименее развитых стран¹³. В статистическом отчете ООН «Мировая экономическая ситуация и перспективы» для целей аналитики страны классифицируются следующим образом: развитые экономики, переход-

¹⁰ URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/07/2019/5d3b79e29a79471f34d25c31> (дата обращения: 10.01.2022).

¹¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm (дата обращения: 10.01.2022).

¹² Статья 27 Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

¹³ URL: <https://unctad.org/en/pages/aldc/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> (дата обращения: 10.01.2022).

ные экономики и развивающиеся экономики¹⁴. Такая компоновка имеет целью отразить основные экономические условия деятельности государств.

В соответствии с Глоссарием¹⁵ Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), не существует закрепленных на международном уровне понятий «развитые» и «развивающиеся» страны или области. Япония, Канада, США, Австралия, Новая Зеландия и Европа на практике рассматриваются в качестве развитых регионов.

В международной торговой статистике Южноафриканский таможенный союз и Израиль также рассматриваются как развитые, а страны, появившиеся в результате распада Югославской республики и страны Восточной Европы, а также бывшего лагеря СССР не включены в перечень развитых.

Международный валютный фонд (МВФ) разделяет мир на две основные группы: развитые страны (*advanced economies*) и страны с формирующейся и развивающейся экономикой (*emerging market and developing economies*). К развитым экономикам МВФ относит США, Японию, Германию, Францию, Италию, Англию и Канаду («Группа семи»). Также в данную группу входят страны Еврозоны. Данная выборка основывается на ВВП страны на базе рыночного валютного курса. К группе формирующихся и развивающихся экономик МВФ относит страны СНГ, развивающиеся рынки Азии, Европы, страны Латинской Америки и Карибского бассейна, страны Ближнего Востока, Северной Африки, Афганистан, Пакистан, страны Черной Африки. Данная выборка основывается на таких крите-

риях, как экспортная выручка, различия между нетто-кредитором и нетто-должником.

Использование установившегося в практике международных организаций деления стран на развитые и развивающиеся наложилось на жесткую конструкцию ВТО, которая, в силу того что сама не устанавливала статус присоединившихся стран, не имеет возможности его менять (пересматривать) с течением времени и, таким образом, не учитывает стремительные перемены на международных рынках, особенно те, которые произошли за последние 20 лет.

ВТО в настоящее время охватывает 164 страны из 193 стран мира, что составляет 98 % от всей мировой торговли¹⁶. Около 2/3 всех членов ВТО имеют статус развивающихся членов организации¹⁷. Среди неприсоединившихся к ВТО остаются такие страны, как Кирибати, Маршалловы Острова, Микронезия, Монако, Науру, Палау, Сан-Марино, Северная Корея, Сомали, Тувалу, Туркменистан, Эритрея, Южный Судан. Переговоры по присоединению ведут Азербайджан, Алжир, Белоруссия, Бутан, Ирак, Ливия, Сербия, Сомали, Судан, Узбекистан, Эфиопия¹⁸.

Совершенно очевидно, что отдельные страны, присоединявшиеся к ВТО в начале 2000-х гг. как развивающиеся, уже существенно нарастили экономическую мощь и сегодня никак, даже по самым жестким критериям, не могут быть отнесены к развивающимся экономикам, а только к развитым.

Экспорт развивающихся стран по данным статистических отчетов ЮНКТАД вырос с 1,4 трлн долл. США в 1995 г.¹⁹ до 9,1 трлн в 2019 г. при росте общемирового экспорта за тот же период с 5,1 трлн до 18,9 трлн долл. США²⁰. Таким обра-

¹⁴ URL: https://she.mumc.maastrichtuniversity.nl/sites/intranet.mumc.maastrichtuniversity.nl/files/she_mumc_maastrichtuniversity_nl/2014_wesp_country_classification.pdf (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁵ URL: <https://stats.oecd.org/glossary/> (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁶ World Trade Statistical Review, 2019 // URL: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁷ URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁸ URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm (дата обращения: 10.01.2022).

¹⁹ UNCTAD Handbook of Statistics, 2002 // URL: <https://unctad.org/webflyer/unctad-handbook-statistics-2002> (дата обращения: 10.01.2022).

²⁰ UNCTAD Handbook of Statistics, 2020 // URL: <https://unctad.org/webflyer/handbook-statistics-2020> (дата обращения: 10.01.2022).

зом, доля этих стран в мировом товарообороте за 24 года выросла практически в два раза: с 28 до 52 %. Например, Китай до сих пор считается одним из «развивающихся» членов ВТО. Однако за последние 20 лет он значительно увеличил свою экономическую мощь. По данным Всемирного банка, ВВП Китая в период с 2001 по 2019 г. вырос в 11 раз (с 1,3 трлн до 14,3 трлн долл. США)²¹. Согласно данным международной аудиторской компании PricewaterhouseCoopers (PwC), центр тяжести глобальной экономики постепенно перемещается в сторону государств с развивающейся экономикой²². К 2050 г. Китай будет на первом месте по объему ВВП, Индия окажется на втором, Индонезия — на четвертом. При этом США опустятся на третье место. Например, объем субсидий Китая только на НИОКР и развитие высоких технологий за 2018 г. составил 789 млн юаней (114,8 млн долл. США), 2019 г. — 869 млн юаней (124,5 млн долл. США)²³.

Такой результат экономической трансформации мира и роста развивающихся стран не может не затрагивать интересы развитых. США выступили с инициативой по ограничению доступа к преференциям в рамках специального и дифференциального режима для членов «двадцатки», членов ОЭСР, государств с высоким доходом по классификации Всемирного банка и тех членов ВТО, на долю которых приходится более 0,5 % от объема мировой торговли товарами²⁴. По мнению США, сейчас сложилась система, при которой правила ВТО в полной мере действуют только для некоторых членов (развитые), и только ряд правил — для большинства (развивающиеся). США считают, что такая система не отвечает критериям взаимовыгодности и снижения торговых барьеров и

дискриминационного режима в международных торговых отношениях.

Позиция США о перекосах в отношении полноценного действия правил ВТО только для небольшой группы стран может быть аргументирована соотношением количества развивающихся и развитых стран: из 164 членов ВТО, как указано на официальном сайте ВТО, около 150 членов — развивающиеся, что составляет 91,4 %. Одновременно, как упоминалось выше, следует учитывать, что при присоединении к организации страна или объединение самостоятельно объявляют, являются они развитыми или развивающимися. Отмечается, что данный статус может быть подвергнут сомнению, и другие члены ВТО могут оспорить решение одного из членов использовать положения соглашения ВТО, доступные развивающимся странам. Однако на практике прецедентов оспаривания не встречалось. Более того, сомнительно, что такая возможность существует²⁵. За исключением некоторых случаев, когда перечень развивающихся стран прилагается к Соглашению ВТО (например, приложение VII к ССКМ, которое определяет некоторые развивающиеся страны для целей предоставления специального и дифференцированного режима), не существует положения ВТО, которое могло бы обеспечить правовую основу для такого спора или защиты от него. Следует напомнить, что ст. 6 Договора ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, требует от заявителя «представить краткое изложение правовой основы жалобы, достаточное для того, чтобы ясно представить проблему». В докладе АО в деле о Корейской говядине (DS169: Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef), где анализировалась практика Кореи, ЕС

²¹ URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN> (дата обращения: 10.01.2022).

²² URL: <https://www.pwc.com/world2050> (дата обращения: 10.01.2022).

²³ По данным из нотификаций субсидий Китая в рамках ВТО за 2018–2019 гг. Документы № G/SCM/N/315/CHN, G/SCM/N/343/CHN.

²⁴ Draft General Council Decision. Procedures to strengthen the negotiating function of the WTO. 25 November 2019. № WT/GC/W/764/Rev.1.

²⁵ URL: <https://ielp.worldtradelaw.net/2017/12/could-wto-members-challenge-in-the-dispute-settlement-process-the-self-election-status-of-a-developi.html> (дата запоса: 10.01.2022).

в ходе обсуждений отметил, что «панель» рассматривала Корею как развивающуюся страну для целей Соглашения по сельскому хозяйству. ЕС подчеркнул свое несогласие с самооценкой Кореи как развивающейся страны. Однако ЕС не был стороной спора в этом конкретном кейсе, а «панель» не имеет правоспособности решать *motu proprio* по вопросу, который сторона спора не поднимала. Поэтому этот вопрос остался за рамками разбирательства и никаких решений по нему не было принято.

Действительно, возникает трудноразрешимая ситуация, поскольку, с одной стороны, в силу численного перевеса развивающихся стран, оговаривающих себе в момент присоединения большое количество изъятий и переходных периодов, правила ВТО не работают в полном объеме для большинства членов, и в итоге говорить о равновесном применении правил международной торговли пока не приходится, с другой стороны, «так договорились», и говорить о каких-то нарушениях невозможно.

Таким образом, конструкция участия стран и их объединений в ВТО носит ригидный характер и медленно реагирует на экономические реалии. Конечно, с одной стороны, член ВТО может пересмотреть свои обязательства. Например, положения ст. XXVIII ГАТТ-94 позволяют пересмотреть перечни тарифных уступок, а ст. XXI ГАТС — перечни уступок в сфере услуг. С другой стороны, пересмотр сопровождается «тяжелыми» процедурами переговоров и согласований, причем при условии сохранения общего уровня взаимных уступок или компенсаций. То есть ВТО оказалась довольно догматичным институтом, не предполагающим эффективного маневра для отдельно взятой страны, кроме тех возможностей, которые эта страна «выторговала» для себя в период присоединения, например закрепив за собой статус развивающегося члена. Параллельное развитие других известных и активных на мировой арене международных организаций и внедрение ими в практику коммуникаций терминологических подходов,

которые ВТО инкорпорировала в свою деятельность, определенным образом дополнительно «отяготило» соглашения ВТО и условия членства в данной организации.

Затянувшиеся споры между развитыми и развивающимися членами ВТО сводятся к тому, что развитым странам для сохранения процветания необходим доступ к рынкам развивающихся членов, а развивающиеся, наоборот, стремятся максимально масштабировать собственное производство и составить конкуренцию развитым. Так, по данным отчета ВТО по торговым мерам G-20²⁶, за период с июля 2017 г. по июль 2018 г. было инициировано 253 новых торговых расследований, из которых 45 (18 %) касаются применения субсидий (компенсационные расследования). Кроме того, за тот же период была введена 191 мера торговой защиты, из которых 20 мер — это компенсационные меры, то есть меры, которые являются ответом на применение субсидий.

Вопросы, поставленные Доха-раундом, стали затрагивать уже чувствительные области регулирования (существенное сокращение внутренней поддержки в сельском хозяйстве, пересмотр режимов доступа в пользу развивающихся стран и др.), то есть те области, в которых уравнивание регулирования развивающихся стран с развитыми может привести к существенным сдвигам не только в экономической сфере, но и в социальной. Однако, как упоминалось выше, экономический статус развивающихся стран тоже меняется, что должно быть учтено в многостороннем переговорном процессе.

Кроме того, на более глубоком уровне типизации правил регулирования начинают работать такие механизмы взаимодействия, которые выходят за рамки деятельности международной организации, которой является ВТО, поскольку их правовая природа более характерна для другой формы международного сотрудничества — интеграционных объединений. Например, в отношении недискриминационного осуществления государствами-членами своей промыш-

²⁶ Reports on G20 Trade and Investment Measures (mid-May to mid-October 2019). 2 November 2019 // URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/22nd-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf> (дата запоса: 10.01.2022).

ленной политики²⁷. Очевидно, что государство, вступая в интеграцию, готово передать часть своего управленческого суверенитета в пользу наднационального регулятора. ВТО как международная организация этого не подразумевает и использует другие механизмы: гармонизацию, унификацию, эквивалентность правовых норм.

Возвращаясь к отдельным вопросам Доха-раунда, следует отметить, что переговоры по такому важному инструменту торговой политики, как субсидии, пока не привели к сколь-либо значительным результатам, хотя уже с 2002 г. члены ВТО рассматривали вопрос об уточнении правил субсидирования и самого понятия субсидии.

Уже в начале переговоров поднимались вопросы применения следующих субсидий: «скрытые» субсидии²⁸, то есть субсидии, предоставляемые на исследования и разработки, которые на самом деле имеют целью поддержку определенных продуктов; отнесение контролируемых государством предприятий к понятию «правительство», содержащемуся в ст. 1 ССКМ; «экологические» субсидии, которые предлагалось отнести к группе субсидий, в отношении которых не применяются меры (non-actionable), и др.

По этим вопросам ЕС, в частности, заявлял, что «общая поддержка»²⁹ приносит выгоду для всей коммерческой деятельности предприятия и скрывает связь между субсидией и конкретным продуктом, поэтому правила субсидирования следует пересмотреть, чтобы ограничить такое «скрытое» финансирование. Кроме того, по мнению ЕС, в дисциплинах субсидирования

существует «серая зона» в части вопроса предоставления субсидий через организации, которые могут контролироваться или действовать по указанию правительства (например, предоставление займов или другой финансовой поддержки через финансовые учреждения, которые действуют на некоммерческих условиях). Положения ССКМ не применяются к государственным предприятиям, действующим на рынке на коммерческих условиях. Чтобы финансирование было признано субсидией, необходимо доказать наличие четких директив от правительства, существование которых зачастую сложно идентифицировать. Хотя очевидно, что государственные предприятия не должны считаться частью правительства, возможно внесение уточнений в ст. 1 ССКМ с учетом судебной практики ВТО для того, чтобы не допускать обход правил субсидирования.

Венесуэла как развивающийся член ВТО выступала³⁰ за расширение non-actionable субсидий, которые могут быть одним из инструментов политики развития в рамках многосторонней торговой системы, способствуя преобразованию экономической структуры развивающихся стран, включая диверсификацию производства и увеличение выпуска продукции с добавленной стоимостью. Нынешняя структура субсидий не отражает конкретных интересов и обстоятельств всех членов, что препятствует их реализации.

Здесь следует оговориться, что Доха-раунд, однако, продвинулся в отношении некоторых секторальных вопросов предоставления субсидий. Так, в 2015 г. по итогам Десятой министерской конференции ВТО в рамках Найробийского

²⁷ П. 2 ст. 92 Договора о Евразийском экономическом союзе 2014 г.

²⁸ World Trade Organization. Negotiating Group on Rules. Summary report of the meeting held on 25–27 November 2002. № TN/RL/M/5/ // URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/TN/RL/M5.pdf&Open=True> (дата обращения: 10.01.2022).

²⁹ World Trade Organization. Negotiating Group on Rules. WTO negotiations concerning the WTO agreement on subsidies and countervailing measures. Proposal by the European Communities. № TN/RL/W/30 // URL: https://www.jmcti.org/2000round/com/doha/tn/tn_rl_w_030.pdf (дата обращения: 10.01.2022).

³⁰ World Trade Organization. Negotiating Group on Rules. Improved rules under the agreement on subsidies and countervailing measures — non-actionable subsidies. Proposal by Venezuela. № TN/RL/W/41 // URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=11239,3676,20990,56455,28672&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (дата обращения: 10.01.2022).

пакета было принято решение об экспортной конкуренции³¹. Данное решение является историческим и представляет собой значительный шаг в реформировании вопроса субсидирования сельскохозяйственной торговли. Основное положение решения сводится к устранению экспортных субсидий в сельском хозяйстве, суть его состоит в выравнивании условий конкуренции в сфере сельского хозяйства. Это особенно важно для фермеров из бедных стран, которые не могут позволить себе конкурировать с получающими субсидии фермерами из богатых стран.

В соответствии с решением об экспортной конкуренции, развитые члены ВТО незамедлительно (с даты его принятия) устраняют свои экспортные субсидии, за исключением отдельных видов сельскохозяйственной продукции, а развивающиеся — до конца 2018 и 2022 гг.³² Кроме того, те развивающиеся члены ВТО, которые пользуются положениями ст. 9.4 «Обязательства по экспортным субсидиям» Соглашения по сельскому хозяйству, имеют переходный период до конца 2023 г. В итоге условия применения субсидий в ССКМ и Соглашении по сельскому хозяйству частично были выравнены.

Экспортная конкуренция была давней проблемой на переговорах ВТО по сельскому хозяйству. Распространение экспортных субсидий, начавшееся еще в годы Уругвайского раунда, стало одним из ключевых вопросов Доха-раунда и оставалось горячей темой в последние годы до решений в Найроби. В то время как экспортные субсидии в отношении промышленной продукции были запрещены уже более 50 лет назад, такие же субсидии на сельскохозяйственную продукцию подлежали лишь ограниченному регулированию.

Другой вопрос «субсидийной» повестки Доха-раунда — рыбные субсидии — также стал предметом переговоров, которые идут до сих пор. В ходе этих переговоров рассматривается вопрос о запрещении некоторых видов субсидий в сфере рыболовства, способствующих созданию избыточных мощностей и чрезмерного вылова рыбы. Так, переговоры сосредоточились вокруг следующих основных элементов: а) запрет субсидий, способствующих избыточному вылову и перепроизводству; б) запрет субсидий в отношении судов и операторов, осуществляющих незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел (ННН-промысел)³³.

Одной из задач в ходе данных переговоров стала борьба с субсидированием в развивающихся странах, таких как Китай. Китайская практика массированного субсидирования рыболовной отрасли является серьезным раздражителем как для развитых, так и для развивающихся стран.

В итоге, несмотря на некоторую секторальную развязку в переговорах по субсидиям, само ССКМ так и не было пересмотрено. Члены ВТО оказались недостаточно амбициозными и неготовыми к пересмотру базовых правил субсидирования. Новые инициативы, например предложение ЕС о новой категории запрещенных субсидий — субсидий убыточным предприятиям³⁴, не были поддержаны, поскольку члены ВТО выступали против выделения какой-либо формы финансирования и ужесточения дисциплин субсидирования, которая может вовсе и не быть специфической субсидией в понимании ВТО.

Сейчас забуксовавший Дохийский раунд и блокада США назначения арбитров в Апелляционный орган (АО), которая фактически привела к

³¹ Министерское решение от 19.12.2015 № WT/MIN(15)/45/WT/L/980.

³² Развивающаяся страна — член ВТО отменяет свои экспортные субсидии к концу 2022 г., касающиеся продуктов или групп продуктов, в отношении которых она уведомила об экспортных субсидиях в одном из своих трех последних уведомлений об экспортных субсидиях, рассмотренных Комитетом по сельскому хозяйству до даты принятия указанного решения.

³³ Fisheries Subsidies. Ministerial Decision of 13 December 2017. 18 December 2017. № WT/MIN(17)/64WT/L/1031 // URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN17/64.pdf&Open=True> (дата запоса: 10.01.2022).

³⁴ Communication from the Chairman. Negotiating Group on Rules. 21 April 2011. № TN/RL/W/254 // URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=57156,967

остановке его деятельности, парализовали развитие организации. В результате либерализация торговли продвигается за счет двусторонних и региональных соглашений, а на первый план торговой повестки отдельных членов ВТО выходят вопросы импортозамещения и укрепления внутреннего производства. Несмотря на это, формирование правил многосторонней торговли все же не стоит на месте, и активность проявляется, по очевидным причинам, в наиболее чувствительных областях в рамках различных инициатив.

С 2018 г. отдельные члены ВТО выступают с инициативами по продолжению реформы правил субсидирования. Так, в 2018 г. США, ЕС и Япония выпустили совместное заявление по отдельным вопросам реформирования ВТО. Данная инициатива охватывала вопросы нерыночных политик третьих стран, которые, по мнению данных стран, ведут к перепроизводству, созданию избыточных мощностей, формируют несправедливые условия конкуренции, препятствуют развитию и использованию инновационных технологий, подрывают функционирование международной торговли.

Министры США, ЕС и Японии выступили за ускорение дискуссии в отношении правил предоставления промышленных субсидий. Предлагалось рассмотреть вопросы отнесения так называемых «вредных» субсидий к запрещенным; разработать новые правила против субсидий, приводящих к перепроизводству; найти пути укрепления положений норм ВТО, касающихся улучшения собираемости информации о субсидиях и эффекте от их реализации.

Еще одним важным вопросом, поднятым США, ЕС и Японией, является деятельность государственных компаний, которые, по их мнению, должны относиться к понятию «публичный орган», а их деятельность, соответственно, должна

регулироваться положениями ССКМ. Как уже отмечалось в статье «Понятийный аппарат субсидии: эволюция и использование в рамках многосторонних правил торговли»³⁵ касательно вопроса толкования термина «публичный орган», Апелляционный орган (АО) ВТО столкнулся с проблемой невозможности вынести универсально применяемое определение, поскольку характеристики публичных органов в разных правовых системах отличаются. В результате АО пришел к выводу, что публичный орган некоторым образом связан с правительством и, следовательно, должен обладать, осуществлять или быть наделенным правительством некоторыми полномочиями. Оценку рассматриваемой организации и ее связи с правительством необходимо давать в каждом конкретном случае. Ряд членов организации не был согласен с данной позицией АО. Так, США считают, что связь компаний с правительством достаточно оценивать на предмет контроля со стороны правительства.

Позже, в 2019 г., со своей инициативой по реформированию ВТО выступил Китай, который придерживался совершенно иного подхода к реформе правил субсидирования³⁶. Китай, так же как и Венесуэла, предлагал восстановить положения о субсидиях, в отношении которых не применяются меры (non-actionable), и расширить их перечень, а также уточнить правила субсидирования и применения компенсационных мер в части подтверждения получения преимущества и применения так называемых «доступных фактов» с целью снижения злоупотребления компенсационными мерами. Кроме того, Китай заявил о необходимости улучшения транспарентности и процедур антидемпинговых и компенсационных расследований.

В январе 2020 г. ЕС, США и Япония конкретизировали свои предложения по изменению правил ВТО в области субсидий³⁷, а именно: по

21,83050&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (дата запроса: 10.01.2022).

³⁵ Глазатов М. В. Понятийный аппарат субсидии: эволюция и использование в рамках многосторонних правил торговли // Евразийский юридический журнал. Серия «Экономика и право». 2018. № 10 (125). С. 428–437.

³⁶ China's Proposal on WTO Reform. Communication From China 13 May 2019. № WT/GC/W/773.

³⁷ URL: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf (дата запроса: 10.01.2022).

расширению перечня запрещенных субсидий (в противоположность позиции Китая), уточнению отдельных вопросов проведения компенсационных расследований, а также понятия субсидии в части определения «публичного органа».

В этом контексте активизируется идея так называемой конкурентной нейтральности. На ее основе уже построено EU WTO Reform Agenda (предложение ЕС по реформированию ВТО).

В сообщении Комиссии ЕС Европарламенту, Совету ЕС, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «Открытая, стабильная и активная торговая политика»³⁸, опубликованном в 2021 г., прямо отмечается, что действующие правила ВТО недостаточно эффективны для борьбы с негативными эффектами, которые оказывает государственное вмешательство в экономику. ЕС полагает, что вмешательство государства искажает конкуренцию как на внутреннем рынке членов ВТО, так и мировом рынке. Кроме того, часто эти меры непрозрачны. В Документе ЕС акцентируется внимание на том, что ВТО должна учитывать различные типы государственной собственности в экономике и эффективно противодействовать вмешательствам, приводящим к негативным побочным эффектам, которые искажают конкуренцию и выражаются в том, что предпочтение отдается отечественным фирмам, товарам или услугам, а не иностранным. По мнению ЕС, прежде всего необходимы новые правила предоставления промышленных субсидий для противодействия негативным последствиям субсидирования, которые деформируют обычные правила делового оборота в традиционных отраслях и приводят к формированию избыточных мощностей.

ЕС предлагает формировать новые правила предоставления промышленных субсидий на основе следующих ключевых принципов:

- обеспечение большей прозрачности применения мер субсидирования и определение дополнительных категорий запрещенных субсидий;

- усиление экологической составляющей, в первую очередь рассмотрение вопроса о «зеленой корзине» субсидий, то есть субсидий, которые поддерживают законные общественные интересы и оказывают минимальное искажающее воздействие на торговлю (например, экологические субсидии, субсидии на НИОКР);
- обеспечение регулирования международными правилами торговли поведения госпредприятий в их коммерческой деятельности;
- внедрение в новые правила торговли принципа конкурентной нейтральности и создание однородной конкурентной среды, например: нужны новые правила, ограничивающие практику, вынуждающую компании передавать свои технологии государству (принудительная передача технологий).

Таким образом, очевидно назрело реформирование правил ВТО в целом, и субсидирования в частности, поскольку действующий порядок создавался более полувека назад в совершенно других мирохозяйственных условиях. Как было отмечено выше, за это время изменилась экономическая сила ряда государств, и это требует изменения правил торговли. Однако подход, который заложен в базис ВТО, как представляется, не в полной мере отвечает потребностям всех стран. Текущие предложения развитых стран направлены прежде всего на борьбу с государственным вмешательством в экономику, которое, и это надо отметить особо, в условиях глобальных шоков не мешает, а, наоборот, помогает восстановлению рынка, как это показали события пандемии COVID-19, когда государствам пришлось тратить значительные бюджетные ресурсы для поддержания на плаву целых отраслей.

Возможно, более эффективным было бы формирование правил субсидирования промышленности на основе концепции «корзин». ЕС, США и Япония предлагают расширить перечень запрещенных субсидий («красную корзину»). ЕС в рассмотренном выше документе

³⁸ Annex to the Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, № COM(2021) 66 final.

предлагает создать перечень «разрешенных субсидий» («зеленую корзину»). Но никто из членов ВТО не предлагает создать перечень искажающих, но возможных к применению при определенных условиях субсидий («желтая корзина»). Представляется, что, поскольку

такие субсидии, как показывает практика, активно применяются правительствами стран в проведении промышленных политик, именно их оптимальное и эффективное регулирование важно для дальнейшей эволюции многосторонней торговой системы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Глазатов М. В. Понятийный аппарат субсидии: эволюция и использование в рамках многосторонних правил торговли // Евразийский юридический журнал. Серия «Экономика и право». — 2018. — № 10 (125). — С. 428–437.
2. Глазатов М. В. Практика субсидирования: некоторые аспекты разрешения споров ВТО // Торговая политика. — 2017. — № 1/9. — С. 75–101.
3. Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров : правовые тексты. — М., 2002. — 498 с.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. — Brussels, 2021. — 22 p.
5. GATT disputes: 1948–1995. Volume 1 : Overview and one-page case summaries. — World Trade Organization, 2018.
6. Reports On G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2019). — Geneva, 2019. — 14 p.
7. UNCTAD Handbook of Statistics. — Geneva, 2002. — 414 p.
8. UNCTAD Handbook of Statistics. — Geneva, 2020. — 105 p.
9. World Trade Statistical Review 2019. — World Trade Organization, 2019.

Материал поступил в редакцию 13 января 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Glazatov M. V. Ponyatijnyj apparat subsidii: evolyuciya i ispolzovanie v ramkah mnogostoronnih pravil trgovli // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. Seriya «Ekonomika i pravo». — 2018. — № 11 (125). — S. 428–437.
2. Glazatov M. V. Praktika subsidirovaniya: nekotorye aspekty razresheniya sporov VTO // Torgovaya politika. — 2017. — № 1/9. — S. 75–101.
3. Rezultaty Urugvajskogo raunda mnogostoronnih torgovyh peregovorov: pravovye teksty. — M., 2002. — 498 s.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Trade Policy Review — An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. — Brussels, 2021. — 22 p.
5. GATT disputes: 1948–1995. Volume 1 : Overview and one-page case summaries. — World Trade Organization, 2018.
6. Reports On G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2019). — Geneva, 2019. — 14 p.
7. UNCTAD Handbook of Statistics. — Geneva, 2002. — 414 p.
8. UNCTAD Handbook of Statistics. — Geneva, 2020. — 105 p.
9. World Trade Statistical Review 2019. — World Trade Organization, 2019.