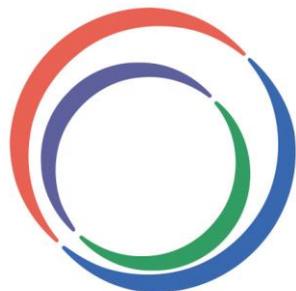


Центр экспертизы по вопросам ВТО
109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 1
Тел. 7 495 725 30 73
Факс 7 495 725 30 70 доб. 5905
www.wto.ru



Центр экспертизы по вопросам ВТО

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№9, СЕНТЯБРЬ 2015

Оглавление

От редактора _____	3
Портанский А.П. Россия вступила в четвертый год членства в ВТО _____	4
Сабельников Л.В. Риски применения мер субсидирования промышленности и опыт рассмотрения соответствующих споров в рамках ВТО _____	7
Лукин А.С. Российско-китайское сближение и структура международных отношений _____	19
Дело тюленей или как моральные соображения преградили импорт _____	33
Сведения об организации _____	37

От редактора

Уважаемые читатели,

С уважением,

Главный редактор
30 сентября 2015 г.

Россия вступила в четвертый год членства в ВТО

А.П. Портанский, профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ



Пошел четвертый год членства России во Всемирной торговой организации. Говорить о масштабных выгодах присоединения пока рано. В то же время тема ВТО сегодня непременно присутствует в любом серьезном анализе российской экономики, в которой, впрочем, уже давно нет хороших новостей. В обстановке кризиса и санкций возникают соблазны свалить беды на внешние причины – дешевую нефть, происки Запада, а также на условия членства в ВТО.

Во внешней торговле, как и во всей экономике, ситуация за последнее время осложнилась, хотя пока не стала угрожающей. Внушительное положительное сальдо торгового баланса сохраняется, но не за счет роста экспорта, а из-за значительного снижения импорта, негативный эффект которого ощущают как предприятия, использующие импортные материалы и оборудование, так и простые граждане, вынужденные серьезно урезать свой потребительский набор.

Надо признать, что в российском общественном сознании и даже в правительственных кругах существовали некие завышенные ожидания быстрых выгод от присоединения к ВТО. И лишь теперь постепенно приходит осознание того, что быть членом ВТО не легче, а скорее сложнее, чем вести переговоры о присоединении к этой организации. В целом же есть давно подмеченная закономерность: заметные позитивные эффекты от членства ВТО становятся ощутимыми не раньше, чем через 5-7 лет после присоединения. Напомним также, что переходные периоды у нас по некоторым товарам (легковые автомобили, гражданская авиация) растянуты на семь лет. В нашем же случае позитивный эффект может наступить и позднее – все будет зависеть от нас самих. И здесь уместно еще раз уточнить, почему России, невзирая ни на какие перепады мировой экономической конъюнктуры, все-таки нужно быть членом ВТО, если, конечно, она намерена стать в будущем экономически сильной, процветающей державой.

О том, что страна исчерпала возможность роста, основанного на масштабном наращивании добычи и экспорта углеводородов, руководители экономического блока российского правительства четко заявляли еще в 2012 г. (насколько к этим заявлениям прислушались на самом верху – это другой вопрос). Минуло каких-то три года, и все убедились в справедливости тех заявлений. В условиях резко ухудшившейся для нас конъюнктуры мировых рынков углеводородов мы сможем сохранить стабильность торгового баланса, только нарастив несырьевой экспорт, ибо сокращению импорта есть

разумный предел. Это означает, что необходимо будет добиться масштабного наращивания экспорта современных товаров и услуг. Но для этого, разумеется, их надо сначала произвести.

Без решительного сдвига к модернизационному пути дальнейшего развития эту задачу не решить. К сожалению, пока такого сдвига не происходит, но рано или поздно он произойдет. Далее встанет вопрос поставки производимых товаров и услуг на мировые рынки. Однако рынки готовых товаров, в отличие от рынков сырья, давно поделены и внедриться в них – задача нелегкая. Если производитель и экспортер происходят из страны-нечлена ВТО, то доступ на внешний рынок им вовсе не гарантирован, при этом причину отказа могут даже не объяснять. Членство в ВТО – единственный способ получить в современном мире свободный, беспрепятственный доступ на внешние рынки. Такова главная причина, а лучше сказать императив российского участия в этой организации.

Было бы неверно, однако, полагать, что мы пока не ощутили вообще никаких выгод от членства в ВТО. Уже в течение первого года после присоединения был снят целый ряд дискриминационных ограничений в отношении российских товаров и услуг на рынках ЕС, США, Китая, а также стран СНГ. Россия заявила о себе как полноценный и активный участник переговоров в рамках ВТО – в прогрессе, который зафиксирован на последней министерской конференции Организации на о.Бали в декабре 2013 г., был конкретный российский вклад.

Любая страна, присоединившаяся к ВТО сталкивается в первые годы своего членства как с объективными, так и с субъективными проблемами. Очень непростыми оказались, к примеру, первые годы в ВТО для Китая, который был вынужден защищаться от множества обвинений в нарушении взятых обязательств. Претензии такого рода были в течение минувшего трехлетнего периода предъявлены и России. Конкретно торговые партнеры России выдвигали претензии, связанные с запаздыванием, с их точки зрения, снижения пошлин на некоторые товары, чрезмерно жесткими санитарными и фитосанитарными требованиями к сельскохозяйственной продукции, невыполнением некоторых положений соглашения о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности и пр.

Практически сразу после присоединения к ВТО Россия оказалась вовлеченной в торговые споры с партнерами. К августу 2015 г. РФ участвовала в двух торговых спорах в качестве истца, в четырех в качестве ответчика и еще в 19 в качестве третьей стороны. В данной статистике нет ничего тревожного или необычного: торговые споры – это нормальная практика для членов ВТО, и чем более активную позицию занимает страна в мировой торговле, тем больше она, как правило, вовлечена в торговые споры. Другое дело, что некоторых споров России можно было бы не допустить, если бы решения в сфере торговой политики готовились более тщательно и продуманно. Так, в частности, произошло в случае с жалобой со стороны ЕС осенью 2012 г. по поводу введенного в РФ утилизационного сбора на легковые автомобили. Механизм взимания этого сбора был явно не проработан, в результате чего был нарушен принцип национального режима и иностранные партнеры предъявили соответствующие претензии.

Участвуя в торговых спорах в качестве истца, Россия реализует важнейшее преимущество членства в ВТО – право и реальную возможность защитить собственные экономические интересы в случае, если партнер, с нашей точки зрения, нарушил свои обязательства. Два спора, в которых РФ выступает истцом к Евросоюзу – об энергокорректировках и по «третьему энергетическому пакету» ЕС, являются чрезвычайно сложными, и предсказать их финал не возьмется никто.

В этой связи следует упомянуть, что в октябре 2014 г., на основе правительственного Постановления заработал «Центр экспертизы по вопросам ВТО», эксперты которого уже участвуют в юридическом сопровождении торговых споров, в которые вовлечена Россия. До сих пор, в отсутствие своих экспертов, российская сторона в случаях торговых споров в рамках ВТО была вынуждена обращаться к иностранным юристам, услуги которых весьма дороги. Формирование своей национальной экспертизы в сфере торговой политики и права ВТО – важнейшая и относительно новая задача для России, решение которой должно быть доведено до конца.

Ситуация с использованием механизма ВТО для разрешения торговых споров серьезно осложнилась в период весны-лета 2014 г., когда в отношении России были введены западные экономические санкции, после чего сама РФ в ответ также ввела запрет на импорт продовольствия из Северной Америки, ЕС и некоторых других стран. В этих обстоятельствах и в России, и в Евросоюзе прозвучали заявления о возможности подачи исков друг к другу в Орган по разрешению споров ВТО. Однако до этого дело не дошло по понятным причинам. В основе как санкций в отношении РФ, так и российских контрсанкций лежат политические причины – и та, и другая сторона ссылаются на известную Статью XXI ГАТТ, позволяющую вводить торговые ограничения по «соображениям национальной безопасности». Разумеется, каждая сторона толкует данные соображения по-своему. Однако в итоге обращение в Орган по разрешению споров ВТО становится невозможным из-за политической первопричины торговых ограничений как с то, так и с другой стороны.

Очевидно, пройдут еще годы до того момента, когда членство в ВТО начнет давать существенно больший эффект, чем тот, который мы видим сегодня. Что предстоит сделать, чтобы приблизить этот момент? Прежде всего, - сделать экономику конкурентоспособной, добиться ее диверсификации, научиться производить в промышленных масштабах товары с высокой степенью добавленной стоимости, на которые будет спрос на мировых рынках. Предлагая рынку современные товары и услуги, можно рассчитывать на расширение географии российского экспорта. Именно тогда можно будет говорить о реальных и значимых выгодах от членства в ВТО. Сопутствующими задачами можно считать определение на государственном уровне экономических приоритетов страны, совершенствование управления экономическим блоком правительства, увеличение числа специалистов и формирование национальной экспертизы в сфере торговой политики и права ВТО на уровне, сравнимом с наиболее опытными членами Всемирной торговой организации.

Завершить этот текст хотелось бы предостережением против возможного нарастания протекционизма. В стране провозглашен курс на импортозамещение, который многими понят как необходимость самообеспечения во чтобы то ни стало по основным группам товаров. Неудивительно, что находятся «энтузиасты» введения запретов не только на западные продукты питания, но и на одежду, обувь и возможно многие другие товары из «недружественных» стран. Для местных протекционистов и лоббистов лозунг импортозамещения – прекрасный повод вновь возвести внешние торговые барьеры ради собственной выгоды. Такая тенденция уже обозначилась и если ее не остановить, это может быстро привести к нарушениям наших обязательств в рамках ВТО. Получим ли мы взамен желаемую выгоду? Скорее нет. По опыту многих стран в разные времена торговый протекционизм крайне редко давал позитивные результаты. Тем более, вряд ли можно рассчитывать, что он окажется продуктивным сегодня в условиях глобального рынка и глубокой взаимозависимости национальных экономик.

Риски применения мер субсидирования промышленности и опыт рассмотрения соответствующих споров в рамках ВТО

Сабельников Л.В., заведующий отделом ВНИКИ, профессор, д.э.н.

В статье¹ рассматриваются проблемы субсидирования промышленности с учетом соблюдения норм ВТО. Детально анализируются особенности ограничений в области субсидирования, накладываемых на членом ВТО Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам и другими нормативными документами. Рассматривается практика разрешения споров, связанных с субсидированием экспорта, накопленная за время функционирования ВТО. Особое внимание уделяется вопросам минимизации рисков государственной поддержки российского экспорта в условиях присоединения РФ к ВТО.

Общий подход ВТО к соблюдению ее правил состоит в том, что эти правила, включая и относящиеся к государственному субсидированию промышленности, фактически не являются обязательными до тех пор, пока их нарушение членом ВТО не нанесет ущерба другим членам, и они не подадут жалобу в Секретариат. Следовательно, если субсидирование не нанесет ущерба или предотвратит поступление жалобы путем достижения взаимоприемлемой компромиссной договоренности с таким членом ВТО (или несколькими членами) в конфиденциальном порядке, то риск будет устранен.

Субсидирование, т. е. дотирование предпринимателей из бюджета в прямой или косвенной форме, позволяя им значительно снизить цену (порой ниже себестоимости) продукции, нарушает рыночный механизм, базирующийся на конкуренции экономически эффективных товаропроизводителей. Поскольку субсидия создает необоснованное преимущество для получателя, ее предоставление осуждается мировым деловым сообществом и ограничивается международными правилами торговли, в частности, содержащимися в документах ВТО и ОЭСР. Однако эти правила, нацеленные на обеспечение справедливой конкуренции на мировом рынке, имеют изъятия, когда государственная финансовая поддержка предприятий непосредственно не оказывает негативного влияния на конкуренцию. В результате в правилах возникают бесконфликтные «ниши» для субсидирования, позволяющие оказывать такую поддержку промышленности.

Основной документ ВТО, ограничивающий, но не запрещающий субсидирование, — Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (его предшественником являются две статьи в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г., включенном в общий пакет документов ВТО: ст. VI — «Антидемпинговые и компенсационные пошлины» и ст. ХУ! — «Субсидии»). Новое соглашение направлено против использования субсидий, неблагоприятно воздействующих на внешнюю торговлю других стран-членов. В соответствии с его целью запрещается субсидирование экспортеров и поставщиков промышленной продукции, конкурирующей с импортной, на внутренний

¹ Статья была опубликована в Бюллетене коммерческой информации № 2 за апрель-июнь 2015 г. Публикуется в бюллетене с Центра экспертизы ВТО с согласия автора.

рынок (называется часто — импортозамещающее субсидирование). Вместе с тем Соглашение ВТО предусматривает много изъятий из этих запретов.

Во-первых, под запретом не попадают неконкретные виды субсидий, предоставляемые автоматически предприятиям на основе объективных критериев или условий, оговоренных в официальных нормативных документах и не ставящих одну отрасль хозяйства в привилегированное положение по сравнению с другими (запрещаются «специфические» субсидии, согласно терминологии статьи 2 Соглашения, т. е. адресные, ориентированные на какие-либо предприятия, их группы или отрасли, в частности экспортирующие товары, или предусматривающие применение местных товаров, а не импортных).

Таким образом, общие программы государственной финансовой поддержки промышленных предприятий (или программы, завуалированные под общие) являются менее рискованными с точки зрения соответствия правилам ВТО, чем узкие и специализированные программы.

Во-вторых, исключается из запрещения предоставление специфических субсидий в ряде конкретных случаев: (1) при осуществлении промышленных исследований по контракту с фирмами, (2) для модернизации их оборудования в связи с ужесточением требований правительства к охране окружающей среды и (3) в отношении предприятий, функционирующих в неблагополучных районах (где уровень жизни ниже, чем в среднем по стране).

Под «промышленными» понимаются исследования, направленные на открытие новых знаний для разработки новых товаров, технологий и услуг, а также на существенное их улучшение; под термином «до конкурентной стадии» подразумевается перевод результатов промышленных исследований в чертежи или макеты, предназначенные для продажи или использования, включая создание первого прототипа, непригодного для коммерческого использования. Неблагоприятный район определяется по размеру ВВП на душу населения или по уровню безработицы.

Перечисленные разрешенные субсидии в конечном счете позволяют государству оказывать финансовую поддержку развитию научно-технического прогресса в промышленности и усилению позиций отечественных предприятий на мировом рынке наукоемких товаров и услуг, пользующихся повышенным спросом.

Одновременно Соглашение фиксирует рамки разрешенного субсидирования: для промышленных исследований — не более 75% их стоимости или 50% стоимости разработок на доконкурентной стадии, что представляется рациональным.

В связи с ужесточением защиты окружающей среды соответствующий предел составляет 20% от общих расходов, и допускается такая поддержка лишь одновременно. Ужесточение экологических требований может быть активно использовано в качестве основания для субсидирования, но для этого сначала должно быть издано соответствующее постановление правительства, на которое необходимо ссылаться. Учитывая обширную территорию России и существенные различия в уровне экономического развития между регионами страны, промышленные предприятия и строящиеся объекты, расположенные в районах Севера с суровыми климатическими условиями, а также в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, при соответствующей аргументации можно подвести под это исключение.

В-третьих, Соглашение официально предусматривает возможность применения субсидий, которые выходят за рамки запрещенных, но оставляют членам ВТО возможность предъявления жалоб, если (1) наносится ущерб промышленности другой страны-члена, (2) аннулируются или сокращаются выгоды другой страны-члена, в частности, происходит утрата преимуществ, полученных в результате взаимных тарифных уступок, (3) серьезно ущемляются интересы другой страны-члена или создается угроза серьезному ущемлению. Эти субсидии условно можно назвать либо «полуразрушенными», либо «полузапрещенными». В данном случае конфликтующие стороны, согласно правилам ВТО, должны в процессе консультаций найти взаимоприемлемое решение. Таким образом, право на этот вид субсидирования у России сохраняется, но его реализация связана с некоторыми решаемыми организационными сложностями.

К другим возможностям бесконфликтной государственной финансовой поддержки промышленных предприятий относятся следующие.

(1) Субсидии в пределах 5% стоимости товара, поскольку запрещение распространяется на поддержку, превышающую 5% (статья 6, п. 6.1 «а»); тем самым субсидия в пределах 5% для экспортера нейтрализует импортную пошлину в том же размере (а пошлину в 10% — сократит наполовину); для отечественного поставщика товара на внутренний рынок такая субсидия позволит соответственно снизить цену и повысить конкурентоспособность его товара, и тогда тарифный импортный барьер в 5% фактически возрастет вдвое.

(2) Единовременные субсидии для того, «чтобы дать время для реализации долгосрочных решений и избежать острых социальных проблем» (статья 6, п. 6.1 «с»); это положение представляется неопределенным и позволяет многопланово толковать его в интересах каждой стороны конфликта.

(3) Освобождение экспортируемых товаров от косвенных налогов, взимаемых в стране поставщика с аналогичных товаров, предназначенных для реализации на внутреннем рынке или возмещение таких налогов в сумме, не превышающей внесенную (это положение содержится в ГАТТ 1947 г., точнее в Приложении 1 к нему — «Пояснительные замечания и дополнительные положения»). Однако на практике такой возврат в стране экспорта может превышать обложение косвенным налогом данного товара в стране импорта, и тогда возмещение налога превращается в финансовую поддержку.

(4) Специальные субсидии для стран с переходной экономикой (статья 29 «Переход к рыночной экономике»). Они предназначены для реализации программ перехода, и, что существенно, с разрешения Комитета по субсидиям и компенсационным мерам, предусматривается возможность «...отступать от программ и мер... , а также их сроков, если такие отступления считаются необходимыми для целей процесса перехода к рыночной экономике» (п. 29.4).

Перечисленные исключения также создают «ниши» для субсидирования промышленности, особенно расплывчатые положения ст. 6 и ст. 29. Однако и это еще не исчерпывает возможностей финансовой поддержки.

Приложение 1 к Соглашению — «Иллюстративный перечень экспортных субсидий» — конкретизирует применяемые на практике виды таких субсидий и насчитывает 13 сравнительно крупных позиций, хотя и он, исходя из названия, не является исчерпывающим. Приложение 1, с одной стороны, знакомит

с реальной многоплановой картиной современного субсидирования, а, с другой, — также содержит некоторые изъятия из запрещенных субсидий. В частности, оговаривается следующее:

(1) отсрочка в уплате налога не обязательно приравнивается к субсидированию, если взимаются подлежащие уплате проценты (п. «е»), но размер процентов не оговаривается, и он может быть символическим;

(2) допускается освобождение от уплаты налогов на добавленную стоимость и пограничных налоговых сборов (п. «б»);

(3) не считается субсидией частичное финансирование государством экспортных кредитов в соответствии с условиями международной договоренности (п. «к», подробнее об этом см. ниже).

Кроме того, в Соглашении, в пояснении к ст. 3 — «Запрет» уточняется, что все иллюстративные позиции, указанные в Приложении 1, не предусматривают запрещения, если они не являются экспортными субсидиями.

Практический интерес представляет и Приложение IV — «Расчет общей стоимости субсидирования», включающий, например, определение, не превышает ли субсидия разрешенного предела в 5% или в 15%, дающих основание инициатору жалобы для утверждения о серьезном ущербе, и последующего ее предъявления.

Наконец, в рассматриваемом соглашении ВТО (как и в некоторых других документах), в статье 3 — «Запрет», в поясняющей сноске к п. 3.1 (а) содержится положение о том, что «Тот факт, что субсидия предоставляется предприятию, занимающемуся экспортом, не может сам по себе служить основанием для того, чтобы считать ее экспортной субсидией в значении настоящего положения», т. е. без причинения ущерба кому-либо из членов ВТО, субсидия не является запрещенной, о чем шла речь в начале раздела.

Подводя итог анализу Соглашения, можно констатировать, что в нем содержится более 10 «ниш» для безрискового субсидирования промышленности, но для их использования требуется строгое соблюдение правил ВТО: выбор лишь разрешенных видов субсидий, должное обоснование необходимости их предоставления, адекватность формулировок положениям статей, а также готовность к ведению сложных конфиденциальных переговоров с партнерами в поисках компромиссных решений на основе взаимных уступок.

И еще одно немаловажное, на наш взгляд, замечание. В Соглашении, в ст. 25 «Уведомления» указывается, что страны — члены ВТО должны ежегодно сообщать ее Секретариату возможно более полные сведения о любой предоставляемой «специфической» субсидии, а также отвечать на запросы о субсидировании, поступающие от других членов¹. Составляя (и периодически обновляя) пакет такой информации и отвечая на соответствующий запрос, необходимо иметь в виду, что она содержит потенциальный элемент риска, поскольку может быть использована другими странами-членами для инициирования спора с дальнейшими негативными последствиями.

¹ В Приложении А к обзору ВТО «Dispute settlement activity in 2013. Annual Report 2014» указывается, что Россия представила в Секретариат информацию о применяемых субсидиях (р. 8).

Косвенным субсидированием является льготное кредитование экспорта при финансовом соучастии государства, получившее широкое распространение в мировой практике. В целях упорядочения конкуренции между поставщиками (прежде всего машин и оборудования), обычно использующими кредиты, в связи с различиями в национальных системах льготного кредитования экспорта основной группой стран-членов ОЭСР в конце 1978 г. была достигнута Международная договоренность по официальным экспортным кредитам (в самом документе и часто в прессе ее называют «джентльменским соглашением», т. е. юридически не обязывающим документом, но которого его участники придерживаются, или «Консенсусом»)¹.

Договоренность, насчитывающая около 160 страниц, состоит из 4-х разделов и 14 приложений. В кратком первом разделе, имеющем вводный характер, сформулированы общие положения о назначении, сфере действия, составе участников, формах поддержки и структуре документа. Особенно важным представляется определение сферы действия Договоренности: (1) распространяется на страхование или гарантии экспортных кредитов, на официальную поддержку в форме предоставления кредита или снижения процентной ставки по кредиту, а также на любое сочетание этих компонентов; (2) охватывает условия предоставления «связанной» помощи (см. ниже) и (3) не распространяется на экспорт вооружения и сельскохозяйственных товаров. Кроме того, в разделе указывается, что участники Договоренности выражают готовность предоставлять информацию, относящуюся к финансовой поддержке, странам, не являющимся участниками, в том числе по запросам последних, об условиях кредитования.

Во втором разделе содержатся основные параметры таких кредитов — минимальная процентная ставка, срок, уровень платежа за риск, максимально выгодные условия погашения и выплаты процентов, доля оплаты покупателем суммы контракта наличными и др. (иначе говоря — масштабы и формы государственного соучастия в финансировании экспорта).

Особенностью третьего раздела является регулирование участниками Договоренности условий предоставления «связанной» финансовой помощи. В счет бюджетных ассигнований многие развитые страны-доноры поставляют развивающимся странам, представляющим для них значительный интерес, свои товары и услуги. Регулирование предусматривает ту же цель: унифицировать условия помощи, чтобы избежать недобросовестной взаимной конкуренции и в этой области.

В четвертом разделе сосредоточены вопросы процедуры реализации Договоренности: порядок уведомления, проведения консультаций, обмена информацией, в том числе по минимальным ставкам и их срочном изменении, а также рассмотрение случаев предложения кредитов, выходящих за рамки ее положений.

Среди многочисленных приложений заслуживает внимание ряд секторальных, в которых содержатся согласованные условия кредитования экспортных поставок отдельных крупных групп товаров (частично ранее согласованные членами ОЭСР): судов, гражданских самолетов, оборудования для железнодорожной инфраструктуры и атомных электростанций, а также по калькуляции минимальных

¹ Участниками Договоренности являются Австралия, Европейский союз, Канада, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, США, Швейцария и Япония.

страховых премий и уточнению некоторых других показателей. Приложения, как отмечено в первом разделе, являются составной частью Договоренности.

Основные параметры Договоренности являются дифференцированными в зависимости от среднегодового дохода на душу населения в отдельных группах импортирующих стран, в значительной степени определяющей степень риска — в экономически развитых, со средним уровнем развития и с низким уровнем (последним предоставляются наиболее льготные условия, но при надлежащем страховании рисков). В зависимости от состояния общехозяйственной конъюнктуры эти условия периодически корректируются.

Последняя редакция Договоренности была согласована в 2014 г. и вступила в силу с января 2015 г.¹ Основным изменением в ее редакции является разработка (1) общего подхода к калькуляции риска при кредитовании покупателя и (2) новой минимальной ставки страховой премии за риск, в зависимости от кредитуемой страны (эта ставка не менялась со времени установления в 1999 г.). Кроме того, отдельные положения Договоренности были частично дополнены, пересмотрены или устранены в связи с изменившимися условиями международной торговли или совершенствованием методов расчета риска.

Наконец, важно отметить, что в Соглашении ВТО по субсидиям и компенсационным мерам, в Приложении 1, п. «к», как уже указывалось, говорится, что государственное финансовое участие в кредитовании экспорта в рамках Договоренности группы членов ОЭСР не относится к запрещенному субсидированию экспорта, причем не только для них, но и для любой страны-участницы ВТО, если она «...применяет на практике положения о процентных ставках, согласованных в Договоренности...». Следовательно, риски, связанные с субсидированием предпринимателей промышленного сектора России в форме предоставления им за счет государства льготных кредитов, возникают лишь тогда, когда льготы выходят за рамки оговоренных льгот в рассмотренной Договоренности.

Таким образом, риски субсидирования российской промышленности в условиях функционирования обязывающих правил ВТО и рекомендаций ОЭСР могут быть минимизированы.

Существует точка зрения о нерациональности субсидирования в качестве долговременно действующего инструмента экономической политики: поддержки одних предприятий или отраслей, недостаточно конкурентоспособных, а порой и убыточных, фактически за счет прибылей других, преуспевающих. Оправданно субсидирование лишь в качестве кратковременной меры для стартового продвижения на рынок новой перспективной продукции, связанного с дополнительными издержками предпринимателей.

Однако существует точка зрения, заслуживающая внимания, о нерациональности субсидирования в качестве долговременно действующего инструмента экономической политики: поддержки одних предприятий или отраслей, недостаточно конкурентоспособных, а порой и убыточных, фактически за счет прибылей других, преуспевающих. Оправданно субсидирование лишь в качестве кратковременной меры для стартового продвижения на рынок новой перспективной продукции, связанного с дополнительными издержками предпринимателей.

¹ Agreement on Officially Supported Export Credit (TD/PG(2015)1.

Исходя из этой точки зрения, было бы, видимо, полезным при обсуждении вопросов совершенствования правил ВТО, постоянно включаемых в повестку дня периодических встреч представителей высокого уровня стран-членов, в том числе, как отмечалось, по вопросам рассмотрения споров, выступить с предложением дополнить перечень разумных исключений из запрещения субсидирования возможностью временного предоставления субсидий промышленным предприятиям для реализации на внешнем рынке новых видов товаров, технологий и услуг. Это отвечает цели ВТО и, кстати, оговорено в Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, в ст. 7 «Цели» — применительно к его задачам: «... содействовать техническому прогрессу и передаче и распространению технологии к взаимной выгоде производителей и пользователей технических знаний, способствуя социально-экономическому благосостоянию...». Аналогия здесь присутствует.

Статистические данные о рассмотрении споров в рамках ВТО в связи с субсидированием в промышленности за истекший период ее деятельности свидетельствуют, что многообразная финансовая поддержка предпринимателей государством является постоянным и сравнительно частым поводом для возникновения конфликтов между членами этой организации, хотя и не главным.

Среди соглашений ВТО, регулирующих международную торговлю, споры по поводу нарушений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам стоят на втором месте и несколько уступают спорам по соглашению, направленному против нанесения ущерба от демпинга. С 1995 г. по 2012 г. субсидирование вызывало споры в 90 случаях (демпинг — в 97 случаях), а включая 2013 г. — соответственно 101 случай и 102 случая.

Более низкий показатель конфликтов на основе субсидирования по сравнению с демпинговыми конфликтами обусловлен следующими обстоятельствами: Соглашение ВТО по субсидиям и компенсационным мерам содержит строгие требования в отношении субсидирования, но факт его в другой стране сложнее установить, особенно учитывая недостаточно разработанную методологию расчета.

В период ухудшения мировой общеэкономической конъюнктуры субсидирование усиливается и число инициированных споров по этой причине обычно также возрастает (за 2008–2009 гг. отмечены 44 случая, тогда как за предшествующие два года — 19 случаев).

Максимальное ежегодное число споров в связи с субсидированием за время функционирования ВТО составляло 41 (отмечалось в 1999 г.), а минимальное — 5 (соответственно с июля 1995 г. по июнь 1996 г.). С 1 января по 30 июня 2014 г. 16 стран сообщили в Секретариат о принятии компенсационных мер в связи с субсидированием в странах их торговых партнеров.¹

В рассмотрении споров, помимо истца и потенциального ответчика, согласно правилам ВТО (см. Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, статью 10 — «Третьи

¹ В Приложении А к обзору ВТО «Dispute settlement activity in 2013. Annual Report 2014» указывается, что Россия не предпринимала компенсационных мер в период с 1 июля 2013 г. по 30 июня 2014 г. (р. 21).

стороны»), могут участвовать и другие страны-члены, но только должным образом зарегистрированные в качестве «третьей стороны», если технология рассмотрения и конечный исход спора имеют для них практическое значение. Представители этих стран получают право выступать при обсуждении существа спора и представлять письменные заявления, которые передаются конфликтующим сторонам и отражаются в составляемом докладе. Статут «третьей стороны» открывает доступ к информации о важных деталях спора и возможностях достижения компромисса, поскольку основная часть переговоров конфликтующих сторон ведется конфиденциально. В качестве «третьей стороны» в спорах участвует порой свыше десятка стран, включая развитые страны.

Россия после присоединения к ВТО также активно участвует в рассмотрении споров в качестве «третьей стороны», в том числе споров, связанных с субсидированием промышленности и возникших еще до ее членства.

Прибегают к субсидированию и подвергаются компенсационным мерам чаще всего развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, в промышленной политике которых финансовая поддержка предприятий является важным направлением. В связи с субсидированием в развивающихся странах принимается наибольшее число компенсационных мер.

С 1995 г. по 30 июня 2014 г. инициировано принятие 84 компенсационных мер против КНР, 62 — против Индии, 22 — против Республики Корея и 18 — против Индонезии. Среди развитых стран, субсидирующих экспорт и подвергающихся компенсационным мерам, выделяются США (за тот же период ими инициированы 15 таких мер), Италия (соответственно 13 мер) и Канада (8 мер). Основными инициаторами применения компенсационных мер являются США (150 случаев), Европейский союз (73 случая) и Канада (40 случаев). США больше всего принимают компенсационные меры против КНР, тогда как Евросоюз против КНР не инициировал ни одной компенсационной меры.

Объектом субсидирования, вызывающего конфликты, чаще всего становится производство черных и цветных металлов, включая изделия (на них приходится почти половина конфликтов), химических товаров, включая пластмассы и резиновые изделия, машин и оборудования, готовых продуктов питания.

Зарубежные эксперты отмечают, что в развитых странах особое внимание уделяется мониторингу субсидирования промышленности в странах с переходной экономикой, ссылаясь на тесную связь предприятий и государства в этих странах в прошлом. Среди таких стран в первую очередь называют КНР и Россию. Это усиливает риски и в обозримой перспективе может привести к увеличению количества торговых конфликтов у России в связи с субсидированием¹.

Особенностью системы разрешения споров ВТО, как отмечалось выше, является конфиденциальность переговоров конфликтующих сторон и обсуждения путей урегулирования спора в ее органах, что позволяет расширить сферу поиска взаимоприемлемого решения, в том числе за рамками возникшего спора. Поэтому в информационных материалах ВТО о спорах приводятся лишь краткие исходные, промежуточные и итоговые данные: кто инициировал спор и в связи с чем, по чьей просьбе создана третейская группа и подана апелляция, если они потребовались, какие

¹ Global Trade Protection Report. 2003, London, p. 8

сделаны выводы и приняты решения Органом по разрешению споров, наконец, чем спор завершился, если это произошло.

Наибольший интерес представляют четыре рассматриваемых ниже спора, поскольку они охватывают важные субсидируемые промышленные товары в основных странах-участницах современной международной торговли, включают разные поводы для споров и методы определения неправомерности субсидий, наконец, позволяют выявить как достоинства, так и недостатки системы разрешения споров ВТО, т. е. пределы ее возможностей.

США в сентябре 2010 г. инициировали спор с КНР в связи с необоснованным, по их мнению, установлением компенсационных пошлин на поставку листовой электростали (после того как обязательные двусторонние переговоры, согласно правилам ВТО, не привели к взаимоприемлемому решению). По их просьбе в феврале 2011 г. была создана третейская группа из высококвалифицированных независимых международных специалистов в области торгового права для изучения существа спора и подготовки рекомендаций для Органа по разрешению споров ВТО.

Выводы итогового доклада третейской группы, представленного в июне 2012 г., в основном подтвердили обоснованность ряда обвинений США, но не всех (оспорены, например, обвинения в отношении необоснованности расчета субсидий и нарушения условий государственных закупок).

КНР не была удовлетворена содержанием доклада и подала апелляцию в октябре 2012 г. Апелляционный орган подтвердил выводы третейской группы, и КНР в ноябре 2012 г. согласилась выполнить решение Органа по разрешению споров в разумный срок (он был определен в 8 месяцев). В результате спор был урегулирован в августе 2013 г.

Рассмотрение спора свидетельствует, что США проявили настойчивость и в конце концов добились решения в свою пользу; однако их попытки увеличить число нарушений КНР за счет включения в жалобу недостаточно обоснованных фактов были отвергнуты. Вместе с тем КНР использовала все возможности для затягивания неблагоприятного для нее решения спора и добилась почти трехлетнего применения защитной компенсационной меры.

Россия, являющаяся экспортером черных металлов, после присоединения к ВТО стала участницей этого спора в качестве «третьей стороны», чтобы приобрести опыт защиты интересов национальных поставщиков, в частности, на первой стадии рассмотрения при двусторонних конфиденциальных переговорах, когда конфликтующие стороны ведут поиск компромиссного решения. Отчеты российских представителей, непосредственно вовлеченных в обсуждение спора (по правилам должны иметь гриф «для служебного пользования»), могут представить значительный практический интерес.

КНР в мае 2012 г. инициировала спор с США в связи с использованием компенсационных мер в отношении многочисленной группы китайских товаров (в частности, ряда видов стальных труб, других изделий из черных металлов, алюминия и бумаги, солнечных панелей, ветровых вышек, химических продуктов и пр.) за длительный период: с 2007 г. по 2012 г. Созданная по просьбе КНР в ноябре 2012 г. третейская группа представила итоговый доклад в мае 2014 г. с противоречивыми выводами о том, что часть обвинений обоснована, а другая часть необоснована.

Обе конфликтующие стороны были не удовлетворены двойственным характером выводов и соответственно прореагировали в августе 2014 г.: КНР подала обычную апелляцию, а США вновь обратились в ту же третейскую группу за дополнительными разъяснениями. Последней информацией о развитии этого спора является заявление председателя апелляционного органа о намерении представить доклад с выводами во второй половине декабря 2014 г.

Несмотря на незавершенность рассматриваемого спора можно констатировать, что включение в одну жалобу на торгового партнера многих разноплановых товаров осложняет изучение всех обстоятельств спора органами ВТО и вынесение положительного для истца решения.

Россия спустя месяц после официальной даты присоединения к ВТО (12 августа 2012 г.) стала участницей этого спора в качестве «третьей стороны».

В сентябре 2012 г. КНР подала жалобу на США в связи с использованием в период с ноября 2006 г. по март 2012 г. компенсационных мер, противоречащих правилам ВТО (на основе закона об отношении к странам с нерыночной экономикой) и документов, не опубликованных вовремя (по правилам ВТО документы, предусматривающие ограничение торговли, должны публиковаться до вступления их в действие). В сентябре 2013 г. по просьбе КНР была создана третейская группа, которая в марте 2014 г. подготовила доклад с выводами, частично признававшими нарушения США правил ВТО.

КНР не полностью была удовлетворена выводами третейской группы и подала апелляцию в апреле 2014 г. В докладе апелляционного органа подтверждалось содержание выводов этой группы, но оспаривались некоторые формулировки. Орган по разрешению споров ВТО в июле 2014 г. утвердил оба доклада с учетом сделанных замечаний. В августе того же года США сообщили, что они выполняют принятое решение в разумный период.

Обстоятельное рассмотрение всех аспектов юридически сложной жалобы двумя органами ВТО свидетельствует о высокой квалификации их экспертов и объективности подхода к решению споров.

Россия также участвовала в рассмотрении этого спора в качестве «третьей стороны».



В заключение необходимо рассмотреть спор между США и Евросоюзом по поводу субсидирования производства экспортируемых крупнофюзеляжных самолетов, соответственно «Boeing» и «Airbus», который рассматривается уже многие годы, вышел далеко за рамки сроков, установленных правилами ВТО, и имеет мало шансов на достижение в скором времени взаимоприемлемого для конфликтующих сторон решения.

Инициировали спор США 10 лет назад, обвинив Евросоюз в использовании недобросовестных методов конкуренции («Airbus» выпускает гражданские и военные самолеты, при этом субсидируется производство военных самолетов, что не запрещается правилами ВТО; вместе с тем компания применяет унифицированные детали при выпуске военной и гражданской продукции; обвинения относились также к списанию долгов компании, заниженным ставкам по предоставляемым кредитам и к другим формам поддержки). Обвинения были связаны с тем, что успехи европейской авиастроительной компании стали угрожать послевоенному лидерству американской группы на мировом рынке. В ответ Евросоюз, не без оснований, выдвинул встречное обвинение в отношении США с обвинениями в субсидировании производства гражданского самолета «Boeing».

Изучив конфликт, эксперты ВТО пришли к заключению, что обе компании используют запрещенные субсидии (неофициально они отметили, что «Boeing» субсидируется больше, чем «Airbus»), и, следовательно, должны от них отказаться (в жалобе США содержалось 7 позиций, но 4 из них, то есть большинство, были отклонены). Вывод экспертов ВТО не отвечал интересам американской компании, особенно учитывая, что в 2009 г. сборка самолетов «Airbus» достигла 498 ед. и превысила «Boeing» (481 ед.). В августе того же года США подали новую жалобу уже в апелляционный орган ВТО на европейские правительства, оказывающие финансовую помощь компании «Airbus». Таким образом, спор продолжается и его исход непредсказуем.

Затянувшийся спор между двумя авиастроительными гигантами указывает на то, что система разрешения споров ВТО при всех ее достоинствах не всегда в состоянии достичь положительного результата, и риски субсидирования производства не могут быть полностью устранены из современной международной торговли.

* * *

В повестке дня ведущихся до сих пор с 2001 г. многосторонних торговых переговоров членов ВТО в рамках Дохийского раунда, в разделе 29 — «Понимание урегулирования споров» записано, что «Мы согласны провести переговоры по усовершенствованию и разъяснению понимания урегулирования споров. Переговоры должны проходить ... на основе любых дополнительных предложений со стороны членов ВТО, ставить перед собой задачу по согласованию всех усовершенствований и разъяснений не позднее мая 2003 г. ...». Однако декларированное «усовершенствование» почти не продвигается (о возможной инициативе внесения предложения говорится в конце следующего раздела).

В частности, в итоге 9-й Конференции министров в декабре 2013 г. по системе разрешения споров ВТО принято одно короткое решение — «Соблюдение ТРИПС (Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности) и ситуационные жалобы». Решение затрагивает важную проблему за рамками этого соглашения. Суть ее состоит в том, что в ВТО сложилась практика инициирования жалоб, за которым следовало их рассмотрение, апелляция и т. д., одними членами против других, даже когда действия последних непосредственно не нарушали какие-либо соглашения ВТО, например, по поводу методов составления показателей для обоснования принятия ограничивающих торговлю мер. О правомерности такого подхода у членов ВТО нет единства мнений, и решение завершившейся Конференции министров уполномочило Совет по ТРИПС лишь провести

консультации и дать рекомендации следующей Конференции министров (т. е. через два года после состоявшейся), что вряд ли позволит решить проблему в целом.

Литература

- 1. Dispute Settlement Activity in 2013. WTO Annual Report 2014. Geneva, May 2014*
- 2. Agreement on Officially Supported Export Credit (TD/PG(2015)1. OECD, P., January 2015*
- 3. Global Trade Protection Report 2003, London*

Российско-китайское сближение и структура международных отношений

А.В.Лукин, руководитель департамента международных отношений НИУ «Высшая школа экономики», директор Центра исследований Восточной Азии и ШОС МГИМО(У) МИД России, д.и.н.

Мы представляем Вашему вниманию перевод статьи А.В.Лукина «Российско-китайское сближение и структура международных отношений», которую мы публикуем с согласия автора¹. В свете интенсификации двустороннего политического и торгово-экономического сотрудничества последнего времени представляется целесообразным дать читателю более глубокий анализ причин российско-китайского сближения. На политическом уровне знаковым событием стал визит В.В. Путина в сентябре 2015г. в КНР для участия в торжествах, посвящённых 70-летию окончания Второй мировой войны. Перевод идеи сопряжения проектов ЕАЭС и Экономического пояса Шелкового пути в практическую плоскость благодаря подписанию соответствующего Совместного заявления в мае этого года продемонстрировал, что расширение российско-китайского партнерства может придать импульс для развития торговли и экономики на всем евразийском пространстве.

Российско-китайское сближение – яркое явление современных международных отношений. В чем его причина? Вызвано ли оно нынешним ухудшением американо-российских и американо-китайских отношений, или имеет более фундаментальные истоки? Как оно меняет сложившуюся структуру международных отношений?

По всем этим вопросам как в России, так и за рубежом высказываются различные, порой противоположные мнения. В России сторонники западной ориентации высказывают опасения по поводу того, что это сближение угрожает превращением более слабой России в «сателлит» и «сырьевой придаток» мощного и агрессивного Китая². Тот факт, что противоположная ориентация превращает ее в сателлит и сырьевой придаток гораздо более агрессивного Запада трактуется как «вхождение в мировую экономику» и присоединение к «цивилизованному миру». Сторонники противостояния с Западом, напротив, пишут о необходимости и неизбежности создания союза с Китаем, который укрепит позиции России в ее борьбе за независимый курс³. При этом на подход самого Китая должного внимания не обращается, так как это помешало бы построению упрощенной

¹ Статья была опубликована на сайте онлайн журнала The Asan Forum под названием Russia, China and the Emerging Greater Eurasia. Мы публикуем статью в бюллетене Центра экспертизы ВТО с согласия редакции The Asan Forum.

<http://www.theasanforum.org/russia-china-and-the-emerging-greater-eurasia/>

² См., например: А.А.Храмчихин. Пекин Москве – партнер, но не друг. Китайский вектор не должен преобладать во внешней политике Кремля. Независимое военное обозрение. 07.11.2014. http://nvo.ng.ru/realty/2014-05-16/1_china.html

³ В.Мартынюк. Политический союз России и Китая неизбежен, потому что выгоден обеим странам. <http://www.km.ru/world/2014/05/19/vladimir-putin/740321-politicheskii-soyuz-rossii-i-kitaya-neizbezhen-potomu-chto-vy>

биполярной схемы. Обе эти позиции вызваны скорее идеологическими предпочтениями, чем анализом реальной ситуации.

На Западе можно наблюдать во многом сходную картину. Фактически сложилось две позиции. Часть авторов акцентирует внимание на российско-китайских противоречиях, порой преувеличивая их. Обычно к ним относятся те, кто поддерживает нынешний антироссийский курс Вашингтона и Брюсселя и стремится доказать, что он не приведет к созданию опасного антизападного российско-китайского блока¹. Есть среди них и две другие группы: видя опасность создания такого блока, одни рекомендуют Западу использовать российско-китайские противоречия для сближения с Китаем против России², другие – замирииться с Россией для совместного противостояния Китаю, который, по их мнению, в перспективе представляет бóльшую опасность³. Другая часть авторов критикуют нынешнюю политику Вашингтона за то, что она уже привела к ставшему реальностью российско-китайскому блоку, основанному на близости видения геополитической реальности и идеологий правящих режимов и сформировавшемся всерьез и надолго⁴.

Геополитические основы российско-китайского сближения

Проблема всех этих предложений заключается в том, что они, как правило, базируются на политических предпочтениях авторов, а не на анализе реальной позиции и мотивов сторон. Прежде всего, это касается мотивов сближения Москвы и Пекина. Говоря об этих мотивах, прежде всего, необходимо подчеркнуть, что само сближение началось задолго до украинского конфликта и продолжается уже более 30-ти лет. Его причины гораздо более фундаментальны и заключаются в постепенном понимании близости и даже совпадения коренных взглядов на международную систему и геополитическую ситуацию.

Нормализация российско-китайских отношений началась задолго до появления сегодняшних проблем во взаимодействии России и Запада. Однако это не означает, что эти проблемы, вызванные украинским кризисом, не влияют на двусторонние отношения. Чтобы понять характер этого влияния, необходимо сначала рассмотреть фундаментальные основы российско-китайского сближения.

Нормализация отношений между Москвой и Пекином, дошедших до серьезного кризиса, сопровождавшегося вооруженными столкновениями на границе в конце 1960-х годов, началась еще в советский период, в последние годы правления Л.И.Брежнев. Тогда лидером обоих государств стало ясно, что постоянная острая конфронтация вредна как для внутривнутриполитического положения в

¹ Pavel K. Baev, *Upgrading Russia's Quasi-Strategic Pseudo-Partnership with China* *PONARS Eurasia*, 08.2014. <http://www.ponarseurasia.org/memo/upgrading-russia's-quasi-strategic-pseudo-partnership-china>

² Erik Brattberg and Bernardo Pires de Lima, "Confronting Moscow With the Help of Beijing. The West should exploit China-Russia asymmetries to avert an East-West confrontation". *The Diplomat*, 25.05.2014. <http://thediplomat.com/2014/05/confronting-moscow-with-the-help-of-beijing/>

³ Samuel Charap, Ely Ratner, "China: Neither Ally nor Enemy on Russia," *The National Interest*, April 2, 2014. <http://nationalinterest.org/commentary/china-neither-ally-nor-enemy-russia-10168>

⁴ Gilbert Rozman, "Asia for the Asians. Why Chinese-Russian Friendship Is Here To Stay," *Foreign Affairs*, Gilbert Rozman. "Asia for the Asians. Why Chinese-Russian Friendship Is Here To Stay," *Foreign Affairs*, October 29, 2014. <http://www.foreignaffairs.com/articles/142305/gilbert-rozman/asia-for-the-asians>

обеих странах, так и для их международного престижа. С началом горбачевской перестройки и углублением китайских реформ, Москва и Пекин в двусторонних отношениях все более отходили от идеологических споров и все более активно обсуждали конкретные вопросы двустороннего партнерства. С приятием курса на независимую и самостоятельную внешнюю политику, Пекин отошел от идеи создания единого фронта против СССР и перестал рассматривать Москву в качестве главного врага. Для М.С.Горбачева нормализация отношений с Китаем стала одним из основных внешнеполитических успехов, который внутри страны поддерживали как реформаторы, видевшие в китайских реформах пример для подражания, так и консерваторы, радовавшиеся успехам коммунистического соседа.

После краха СССР Москва, некоторое время пребывавшая в прозападной эйфории, стала постепенно возвращаться к прагматичной политике, позволявшей решать внутренние проблемы. Торгово-экономическое сотрудничество с Китаем, особенно в сфере ВТС, сыграло в то время важную роль в сложные 90-е годы в сохранении целых отраслей российской экономики.

После распада СССР государственная идеология потерпела в России крах. За то же период она существенно видоизменилась в Китае. Обе страны перестали ставить перед собой глобальные цели: построение коммунизма во всем мире или хотя бы в Азии. Политика стала более прагматичной и основанной на собственном понимании национальных интересов, и именно близость этого понимания и стала основой сближения. Поэтому, соглашаясь с мнением Ф.А.Лукиянова и Г.Розмана о том, что нынешнее сближение носит идеологический характер, нужно хорошо понимать, что под идеологией здесь нужно иметь в виду не прежнюю тоталитарную идеологию, целью которой было изменение всего мира по определённому образцу, и ради достижения которой можно было пожертвовать некоторыми традиционно понимаемыми национальными интересами (например, оказывать массивную помощь близким режимам в ущерб собственному населению), но, напротив, именно восприятие правящими элитами этих национальных интересов¹. За тот же период тоталитарная (в смысле провозглашаемой внешнеполитической, а не внутривнутриполитической модели) идеология «демократизма», исповедуемая США и государствами ЕС, развилась и укрепилась до такой степени, что стала практически полностью определять внешнюю политику.

По мере дистанцирования России от Запада, связанного с полным непониманием последним пожеланий Москвы и отказом идти на любые компромиссы, отдалявшие, по мнению западных политиков, Россию от цели превращения в «современную» (то есть подчиненную Западу и проводящие его политику) страну, Москва начала со все большей активностью выстраивать прагматичные и взаимовыгодные отношения с Пекином. Этот курс совпал и с намерениями самого Пекина, все более укреплявшегося в результате успешных экономических реформ и проводившим все более активную внешнюю политику.

В результате, возник новый тип российско-китайских– отношений, основанных не на идеологии, а на прагматических интересах, и направленных на синергетическое наращивание собственного влияния

¹ Федор Лукьянов. Консерватизм сближает. Газета.ru, 09.11.2014. <http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/6244657.shtml>

в мире, но не против третьих стран. Они получили название «стратегического партнерства и взаимодействия».

К общим интересам, которые лежат в основе российско-китайского сближения, можно отнести следующие:

1. Общее стремление к уходу от однополярного и перехода к многополярному или многополюсному миру. Это стремление объясняется тем, что в мире, в котором доминируют США и их западные союзники, Россия и Китай не видят возможности обеспечения своих интересов как в области безопасности, так и в сфере экономики. Как крупные страны, имеющие собственные подходы к различным международным проблемам, они могут более свободно реализовывать эти подходы в мире, где есть не один, а несколько лидеров, и где единственный центр силы не мог бы диктовать им свои монопольные условия.

Сотрудничество с Китаем крайне важно для России в международном плане. Китай разделяет российский взгляд на будущее устройство мира, определяемый понятием «многополярность». Реально это означает, что обе страны хотели бы видеть мир, в котором не доминирует лишь одна сила, а взаимодействуют между собой несколько центров влияния, при этом руководствуясь международным правом и уставом ООН. За идеалом «многополярности» скрывается очевидная реальность: Россия и Китай, так же, как и некоторые другие государства мира, достаточно велики, чтобы иметь собственные интересы и подходы к проблемам регионального и мирового развития. Их не устраивает мир, в котором полностью доминирует одна сила, не учитывающая их интересы. Зато их вполне устраивает послевоенная структура мира и сложившаяся система международного права, в рамках которой высшим авторитетом является Совет Безопасности ООН.

Эти принципы Китай и Россия разделяют с другими важнейшими государствами незападного мира, прежде всего, объединившимися в группу БРИКС. Они рассматривают себя как лидеры незападного мира, стремящиеся реформировать существующую систему глобального управления, не подрывая или разрушая ее, но постепенно обеспечивая в ней достойную роль представителей растущих экономик и «Юга» в целом. Ожесточенное сопротивление этому курсу Запада – основа все большей консолидации и нарастания активности БРИКС.

2. Стремление сохранить систему международного права, основанную на принципе суверенитета государств, ядром которой является ООН и ее Совет Безопасности. Будучи единственными представителями незападного мира в СБ ООН, и Москва, и Пекин заинтересованы в сохранении ведущей роли этого органа, так как право вето уравнивает их влияние с влиянием Запада, в то время как по всем прочим параметрам они во многом объединенному Западу уступают.

Статус постоянных членов Совета Безопасности ставит их в равное положение с США – государством, во всех других отношениях более мощным и, естественно, стремящимся видоизменить эту систему, сковывающую их возможности. Принцип абсолютности суверенитета государств не позволяет ведущему центру силы навязывать свою волю другим государствам в сфере внутренней политики. Именно поэтому и Россия, и Китай, отличающиеся от западных государств по внутривнутриполитическому устройству и подвергающиеся из-за этого серьезному давлению, с крайней настороженностью

относятся к концепциям, подрывающим суверенитет и оправдывающим «гуманитарные интервенции» (например, к концепции «ответственности по защите»).

3. Позиции России и Китая по региональным конфликтам близки или совпадают. Это проявляется в одинаковом голосовании в ООН по Корейской ядерной проблеме, ядерной программе Ирана, ситуации в Ливии и Сирии, а также в тесной координации линии по этим и другим региональным конфликтам.

4. Россия и Китай заинтересованы в реформировании международной финансовой системы, увеличении роли незападных государств во Всемирном банке и МВФ, расширении использования региональных валют в международной торговле и т.д.

5. Россия и Китай необходимы друг другу как торгово-экономические партнеры. С 2010 года Китай является первым торговым партнером России. Он наполняет российский рынок не только потребительскими товарами, но и во все большей степени машинами и оборудованием. Доля Китая во внешней торговле России составляет более 10%. Китай также входит в десятку ведущих инвесторов в российскую экономику.

Российская доля в общем внешнеторговом обороте Китая сравнительно мала – всего около 2%. Однако Китай получает из России ряд товаров, которые он не может приобрести у других поставщиков (например, вооружения из-за санкций Запада). Россия также поставляет некоторые товары (прежде всего, энергоносители), которые Китай не может получить у других стран в достаточных количествах, по приемлемой цене и источники которых он хотел бы максимально диверсифицировать.

6. Бурно растущее сотрудничество между приграничными регионами двух стран играет значительную роль в развитии российских Сибири и Дальнего Востока и Северо-Восточного Китая.

7. Россия и Китай активно сотрудничают в Центральной Азии, прежде всего в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), добиваясь здесь общих целей: экономического развития этого региона, поддержания политической стабильности и сохранения у власти светских режимов.

8. И Россия, и Китай отрицательно относятся к советам извне относительно их внутривнутриполитического устройства, называя это «вмешательством во внутренние дела», а также поддерживают друг друга в борьбе с сепаратизмом. И в России, и в Китае все больше не приемлют ценностей, которые Запад навязывает всему миру в качестве «универсальных» и «всеобщих». В России наблюдается подъем всех традиционных религиозных конфессий, лидеры которых резко критикуют отход господствующей на Западе секулярно-релятивистской идеологии от своих христианских корней как ведущий к упадку и возвращению к язычеству. В Китае, видящим себя лидером развивающегося «Юга», особенно резко критикуют концепцию «универсальных» ценностей как идеологическое прикрытие, с помощью которого Запад пытается сохранить свое господство над бывшими колониальными и полуколониальными государствами. Здесь все большей популярностью пользуется собственная традиционная мораль, основанная на конфуцианских ценностях. И хотя конфуцианство сильно

отличается от традиционного христианства, общее отрицание западной идеологии сближает Россию и Китай¹.

Китай и Россия не предлагают другим странам мира свою модель, тем более не стараются навязать ее. Этим занимается Запад, который прикрывает идеологией «демократизма» старую идею превосходства над остальными расами, народами и цивилизациями. Но Москва и Пекин решительно отвергают западный диктат. Какая система в конце концов сложится в этих двух странах: похожая на западную или какая-то иная — сейчас сказать трудно. Но в любом случае она должна сложиться на основе внутреннего развития российского и китайского обществ. Навязывать таким крупным странам ценности и политические системы, которые большинство их населения не готовы принять, — политика бессмысленная и опасная, она способна вызвать хаос, по сравнению с которым ситуация в Ливии или Ираке, где такая попытка была сделана, покажется верхом стабильности. Пока можно сказать, что общества, складывающиеся в России и Китае, несмотря на всю свою вестернизированность, отличаются от западного, но отличаются по-разному. Россия, в принципе не отрицая западные принципы политического устройства, все более расходится с Западом в смысле моральных ценностей. В России все большее влияние получают религиозные конфессии, отрицающие гомосексуальные браки, эвтаназию, суррогатное материнство, радикальный феминизм и прочие явления, распространение которых на Западе считают торжеством свободы и либерализма. В Китае с его прагматической культурой, где монотеистические религии с их верой в непознаваемого Бога и сообщаемые им абсолютные моральные заповеди, никогда не имели широкого распространения, западные моральные инновации могут быть приняты гораздо легче. Однако китайскому обществу гораздо труднее согласиться с западной идеей превалирования индивидуальных прав над общественными и государственными целями. Таким образом, Китай будет расходиться с Западом именно во взглядах на общественный идеал и на политическое устройство общества, которое должно обеспечить осуществление этого идеала. Не случайно основным правом человека в Китае считают право на жизнь: если человек умирает от голода, то зачем ему свобода собраний или совести. Сначала ему надо обеспечить материальный достаток, а это возможно только усилиями всего общества.

Эти общие интересы создают базу для последовательного сближения Пекина и Москвы. Слияние ситуации на Украине и санкций Запада на этот процесс необходимо рассматривать в общем контексте этого процесса, имеющего многолетнюю историю.

Таким образом, хорошие отношения с Китаем нужны России как по политическим, так и по экономическим причинам. Китай – важный стратегический партнер России, и именно благодаря связям с ним (как и с другими странами Азии) российская политика способна стать менее односторонней, приобрести собственное лицо, а Россия – превратиться в один из центров мирового влияния. Курс руководства В.В.Путина на превращение России в более самостоятельную и мощную державу естественным образом подразумевает выстраивание ее партнерских отношений со всеми

¹ **安乐哲 (Roger T. Ames)**. 从西方个人主义转向儒家伦理 (From Western Individualism to Confucian Ethics). *Renmin Ribao*, 07.11.2014, p.7.

незападными центрами силы, из которых Китай России наиболее близок и необходим Москве как близкий сосед и важнейший экономический и геополитический партнер. Сотрудничество с Китаем объективно усиливает позиции России на международной арене в качестве независимого центра силы.

Китай также заинтересован в России как в геополитическом и экономическом партнере. Пекин предпочитает стабильную и сильную (хотя, возможно, и не слишком мощную) Россию. Стабильная Россия, способная стать независимым центром силы, интересует Пекин как определенный противовес в его сложных партнерско-конкурентных отношениях с США и Западной Европой, как один из гарантов, способных обеспечить его «независимую и самостоятельную» внешнюю политику. Стабильная ситуация на границе с Россией, так же как и с другими соседями, имеет большое значение для экономического развития Китая, то есть для осуществления основной цели, поставленной нынешним руководством страны. Именно поэтому Пекин все последние годы настойчиво и конструктивно подходит к решению пограничных проблем, проблем миграции и двусторонней торговли. Китай хотел бы видеть Россию стабильной и экономически развитой, он готов конструктивно содействовать развитию приграничных российских регионов, и страхи относительно его намерений, раздуваемые некоторыми российскими оппозиционными политиками и СМИ, ему не понятны.

В то же время и в Москве, и в Пекине прекрасно понимают значение конструктивных партнерских отношений с Западом, которые крайне необходимы обеим странам для укрепления своего положения на международной арене, решения важных международных задач (например, в области нераспространения ОМУ), а также задач экономического развития. Именно поэтому и Китай, и Россия выступают против создания антизападного военного союза.

Таким образом, конструктивные отношения сотрудничества, тесные, но не доходящие до крайностей как враждебности, так и союзничества, полностью соответствуют интересам и России, и Китая, если, конечно, под интересами России понимать ее становление в качестве сильного, стабильного и экономически процветающего государства, проводящего независимую, но ответственную внешнюю политику, а не превращение ее в младшего брата «цивилизованного мира» и передового бойца с «китайской угрозой» или, наоборот, младшего брата нового центра коммунистического движения и передового бойца с «мировым империализмом».

Украинский кризис и российско-китайские отношения

Переворот в Киеве, поддержанный США и ЕС, спровоцировал гражданскую войну и ответные меры России, которые привели к резкой конфронтации Москвы с Западом. Эта ситуация была неоднозначно воспринята в Пекине. С одной стороны, там всегда с опасениями относятся к любым попыткам подорвать территориальную целостность существующих государств, так как помнят о собственных сепаратистах. Именно этим объясняется их поддержка территориальной целостности Украины. С другой стороны, китайские лидеры, считающие хаос «культурной революции» и волнений 1989 г. мрачными и разрушительными периодами собственной истории, всегда предпочитают стабильность любым беспорядкам. Вину за подрыв стабильности, по крайней мере, первоначальную, они возлагают на США и ЕС, считая, что так они стремились расширить сферы своего влияния за счет России. Россия же, по их мнению, приняла ответные меры. Характерен здесь комментарий агентства

«Синьхуа»: «Мир в очередной раз наблюдает распад на части еще одной великой страны по вине неуклюжего и тщеславного Запада, у которого много болтовни о возвышенных идеалах, но недостает практических решений.»¹ Пекин считает хаосом ситуации, созданные в результате оплаченных Западом акций по подрыву устойчивых (зачастую авторитарных) режимов по всему миру, которые, по мнению Китая, могли бы эффективно обеспечивать его экономический рост и наращивать сотрудничество. Термин «хаос» использовался в описании кризиса Тяньаньмэнь в 1986, «цветных революций» в арабских странах и т.д. Пекинское руководство противодействует данной тенденции даже в далеких от Китая уголках, так как усматривает вероятность применения Западом подобной тактики на его территории. В этом смысле Китай будет приветствовать растущее противостояние России экспансии Запада.

И хотя российские контрмеры в Пекине многие считают чрезмерными и также не вполне способствующими стабильности, все же в целом российская позиция встречает понимание и даже одобрение. Характерен здесь комментарий агентства «Синьхуа» 7 Марта 2014 г.: «Россия возможно и не заинтересована в противодействии глобальному превосходству Запада, но, когда дело дошло до беспорядка, устроенного на ее заднем дворе, российские лидеры еще раз показали свою эффективность и проницательность в планировании и осуществлении контр мер.»².

С геополитической точки зрения китайские руководители, рассматривающие мировую политику как арену борьбы за сферы влияния, лишь иногда прикрываемую различными идеологическими лозунгами, в целом не могут не одобрять жесткий отпор, данный Россией силовой западной экспансии, во-первых, потому, что он задерживает эту экспансию на китайском направлении, а, во-вторых, потому что в конфронтацию на этот раз вступил не Китай, и его экономическое сотрудничество с Западом не пострадало. Что касается обычных китайских граждан, то, судя по комментариям, наполнившим китайский Интернет, многие из них не только одобряют действия В.В.Путина, но и ставят его решительность в пример своему руководству, которое, по их мнению, проявляет ненужную мягкость по отношению к Японии, США, Вьетнаму и другим государствам, желающим Китаю зла.

Таким образом, если, как считают некоторые эксперты, Б.Обама действительно рассчитывал на осуждение Китаем присоединения Россией Крыма и российской политики на Украине в целом³, то он серьезно просчитался. Этот просчет показывает полное непонимание мотивов действий Пекина, как и точно такое же непонимание реакции Москвы на экспансию Запада. В результате, администрация Б.Обамы проводит политику, от которой предостерегали Вашингтон все американские стратеги, начиная со времен Р.Никсона: одновременная конфронтация с Москвой и Пекином, стимулирующая их сближение.

Таким образом, хотя Россия и Китай продолжали бы сближение и без украинского кризиса, нынешнее охлаждение в отношениях между Россией и Западом способствует ускорению и углублению этого

¹ See: Ming Jinwei, Commentary: The West's fiasco in Ukraine. [English.news.cn](http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-03/07/c_133168143.htm) 2014-03-07, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-03/07/c_133168143.htm

² Ibid.

³ Dmitri Trenin, *From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente*. Carnegie Moscow Center, April 2015. P.5. http://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_To_Asia_WEB_2015Eng.pdf

процесса. Например, заключение двух крупнейших соглашений по экспорту российского газа в Китай в 2014 году, переговоры о которых велись долгие годы, могло состояться и в другой международной обстановке, но возможно, они тянулись бы дольше и не были бы столь конструктивными. То же можно сказать и обо всех прочих контрактах и соглашениях, подписанных во время визита президента В.В.Путина в Пекин в мае 2014 г., премьера Госсовета КНР Ли Кэцзяна в Москву в октябре 2014 г., посещения В.В.Путиным саммита АТЭС в ноябре 2014 г. и визита Си Цзиньпина в Москву в мае 2015 г.

Впрочем, значение газовых контрактов с Китаем не стоит переоценивать. Это лишь небольшая часть общего объема двусторонней торговли и всего комплекса сотрудничества, которое имеет многосторонний и самоценный характер и прямо не обусловлено отношениями Москвы и Пекина с другими государствами.

Похолодание между Россией и Западом пока сказывается не только на конкретных решениях, но на появлении серьезного отношения к сотрудничеству с Китаем в самых различных кругах российского общества. Необходимость наращивания этого сотрудничества все в большей степени понимается не как декларация, а как насущная практическая необходимость. Это новое понимание касается как государственных чиновников, так и представителей крупного бизнеса.

Показательно, что в марте 2014 года крупный и (по словам самого российского президента¹) близкий к В.В.Путину бизнесмен Г.Н. Тимченко, попавший под американские санкции, возглавил Российско-китайский деловой совет – ассоциацию российских предпринимателей, работающих с Китаем. Другим свидетельством поворота бизнеса к Китаю являются просочившиеся в прессу сведения о планах «РусГидро» продать блокирующий пакет акций дальневосточного энергетического холдинга «РАО ЭС Востока» китайской компании «Санься», с которой «РусГидро» создает СП по строительству ГЭС на Дальнем Востоке². Ранее китайские инвесторы, в отличие от западных, не допускались до владения российскими топливно-энергетическими компаниями под предлогом возможного подрыва национальной безопасности.

Но наиболее яркое свидетельство принципиального сдвига в российско-китайском сотрудничестве – подписание 8 мая 2015 года лидерами двух стран в Москве совместного заявления о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и проекта экономического пояса «Шелковый путь». В этом документе Пекин фактически поддержал деятельность ЕАЭС, несмотря на враждебное отношение к этому объединению Запада, да и собственные сомнения. При этом, он почти полностью согласился на российские предложения, первоначально выработанные группой экспертов «Валдайского клуба» - экспертного механизма, работающего в тесном сотрудничестве с администрацией российского президента, и поддержанные руководством страны³.

¹ Прямая линия с Владимиром Путиным. 17.04.2014. <http://www.moskva-putinu.ru/#page/main>

² Наталья Скорлыгина, Владимир Дзагуто. Китай вольется в российскую энергосистему. Sanxia может купить блокпакет «РАО ЭС Востока». Коммерсантъ-Власть. 21.11.2014. <http://www.kommersant.ru/doc/2615293>

³ РФ и Китай договорились о «состыковке» проектов ЕАЭС и «Шелковый путь». 08.05.2015. <http://tass.ru/ekonomika/1956881>

Эта история показывает заинтересованность Китая в сотрудничестве с Москвой, ради которой он готов идти на определенные компромиссы. Она также демонстрирует возросших интерес российского правительства к экспертизе по китайскому вопросу.

Вероятно, подобную поддержку России, по указанным выше причинам, Пекин будет оказывать и впредь. В то же время, естественно, что такая крупная и независимая страна, как Китай, не будет помогать России в ущерб собственным интересам или торговать себе в убыток. У Китая – слишком много собственных проблем, чтобы углублять их за счет помощи другим. Поэтому основными принципами российско-китайского сотрудничества и впредь будут взаимная заинтересованность и взаимная выгода. Только на этой основе две страны смогут сотрудничать конструктивно и эффективно.

Таким образом, противостояние России и Запада создает почву для глубинного поворота России к Китаю, созданию как его физической инфраструктуры и, так и культурно-образовательной основы. Но главный поворот осуществляется в сознании российских чиновников и бизнесменов. Они все больше понимают, что перспектив восстановления и, тем более, расширения сотрудничества с Западом нет. Духовный и ценностный разрыв увеличивается, перспективы разрешения украинского конфликта не просматриваются, доверие к Западу как надежному партнеру подорвано. Всех этих проблем нет при сотрудничестве с Китаем. И хотя существуют другие: необычность китайской культуры и психологии, необходимость рвать налаженные связи с Европой, языковые сложности и т.п., все эти проблемы представляются гораздо меньшими и гораздо легче преодолимыми.

Возможные проблемы

Все вышесказанное не означает, что в России не видят сложностей в сотрудничестве с Китаем. Ни у правительства, ни в экспертном сообществе нет в отношении партнера никаких иллюзий. Мало кто в России считает, что, что Пекин, вдруг преисполнившись альтруизма, начнет за свой счет спасать Россию, если она окажется в сложном финансовом положении, или развивать сотрудничество в ущерб себе. Напротив, считается совершенно естественным, что Пекин отстаивает собственные интересы, порой жестко. Как при переговорах о поставке нефти, так и газа шел долгий торг относительно условий и цены. В России понимают, что слишком сильная зависимость от Китая как от монопольного покупателя может создать для нее проблемы. Такие проблемы уже возникали, например, в 2003 году с Турцией, которая потребовала снизить цену на поставляемый газ уже после пуска трубопровода «Голубой поток». В случае переключения импортных поставок значительных объемов сельскохозяйственной продукции из-за российских «контрсанкций» из Европы на Китай может увеличиться товарооборот, но возрастет и зависимость России от китайского рынка. Отдают себе отчет в Москве и в том, что у Китая – собственные отношения с Западом, сотрудничество с которым ему необходимо для развития экономики. Пекин не будет подрывать их ради российских интересов. Бурно развивающийся и политически отличный Китай представляет определенный вызов для экономически стагнирующей России. В России видят и то, что новая китайская внешнеполитическая активность порой вызвана ростом национализма внутри страны, в том числе в армии.

Все это понимают в Москве и в, принципе, при иных обстоятельствах, возможно, она выступала бы за более сдержанную политику. В российском руководстве и элите всегда существовало различие подходов к Китаю и Западу. Все еще сильна группировка, выступающая за сохранение более тесных

отношений с США и ЕС. Она состоит из трех подгрупп: постгайдаровский блок в правительстве и близких к нему кругах; коррумпированные чиновники и близкие к ним бизнесмены, имеющие крупные активы и недвижимость в Европе и США; представители бизнес-элиты имеющие серьезные деловые интересы на Западе (на практике часто представители этих подгрупп пересекаются). Другая группа выступает за более жесткий курс в отношении Запада и более активное развитие евразийской интеграции и связей с государствами Азии. Президент В.В.Путин маневрирует между двумя крайностями, стараясь не порвать полностью связи с Западом (необходимые для российской экономики), но одновременно развивая интеграцию на постсоветском пространстве и сотрудничество с Азией (особенно с Китаем, но также Южной Кореей, Индией, Ираном, Турцией, государствами АСЕАН). В.В.Путин, вероятно, действительно, считает Россию неотъемлемой частью большой Европы (о чем он неоднократно заявлял), однако частью независимой, неподчиненной евроатлантическому политическому центру, с интересами которой считаются. Для обеспечения этой независимости он прилагает большие усилия для диверсификации внешнеполитических и внешнеэкономических связей страны, в том числе в евразийском и китайском направлениях.

Антироссийский курс Запада серьезно ослабил позиции прозападной группы и укрепил их оппонентов. Смягчение этой политики, например, путем отмены санкций (что в обозримом будущем крайне маловероятно) в какой-то мере смягчит и политику России, приведет укреплению «прозападной» группировки и восстановлению части разрушенных связей. Но полного возврата к доукраинскому состоянию все равно не произойдет. Во-первых, наращенные связи с Китаем и другими государствами Азии имеют необратимый характер, и от выгодных контрактов с китайскими партнерами никто отказываться не будет. Во-вторых, доверие к западным партнерам серьезно подорвано, вряд ли кто-то захочет заключать многомиллионные контракты с компаниями государств, которые в любой момент могут политическими решениями принести вам серьезные убытки. В-третьих, принципиально изменилось общественное мнение: большая часть россиян стала считать США и государства ЕС враждебными и желающими нанести ущерб России.

Общая стратегия России в ближайшие 5-10 лет будет определяться сочетанием вышеперечисленных факторов и соотношением сил различных группировок в руководстве, но в целом значительное укрепление и углубление отношений с Китаем неизбежно. Враждебная политика Запада не оставляет альтернативы. Расширение НАТО на восток, подход военных структур этой организации к границе в сочетании с поддержкой антироссийских радикалов на Украине, приход к власти которых путем антиконституционного переворота был активно поддержан Западом только потому, что они обещали вывести Украину из сферы российского влияния, - все это представляется Москве реальной и непосредственной угрозой самому существованию России. В условиях политики экономического шантажа, угроз и нескрываемого желания заставить Россию изменить свои позиции по международным вопросам, которые она считает правильными, Москве не остается ничего, кроме как поворачиваться в Азии, прежде всего Китаю. Больше того, можно сказать, что санкции в этом смысле сыграли весьма позитивную роль, так как стимулировали этот давно назревший процесс, который до сих пор тормозился инертными элитами, привыкшими к западной ориентации.

Вызовы со стороны Китая в сегодняшней ситуации представляются российским элитам гораздо менее серьезными, чем со стороны Запада. Они могут быть компенсированы за счет активного развития как экономического, так и политического сотрудничества с другими государствами Азии, в том числе и

соседями Китая, а также путем искреннего обмена мнениями с самой китайской стороной, которая, исходя из духа сотрудничества, часто учитывает российские пожелания и опасения.

В целом в настоящее время восстановление перспективы полномасштабного сотрудничества России с Западом не просматривается, так как взаимное непонимание слушком велико. Видение мира Западом и Россией все больше расходятся. В этой ситуации России нужно стремиться к какому-то варианту «мирного сосуществования». Этот советский термин подразумевает следующее. 1) Концептуальные вопросы не обсуждаются, так как это только приводит к углублению разногласий, и каждый все равно остается при своем мнении. 2) Обсуждаются только вопросы ухода от вооруженной конфронтации, (например, условия прекращения огня на Украине, вопросы мер доверия в военной области, сокращения вооружений и т.п.). Возможно сотрудничество по международным проблемам, которые представляют угрозу как России, так и Западу (например, международный терроризм). 3) Ведутся прагматические переговоры по взаимовыгодному торгово-экономическому сотрудничеству, причем избегаются долгосрочные проекты, которые могут быть использованы для политического давления.

Такая система отношений уже давно (по крайней мере, с конца 70-х годов XX века) существует между Западом и Китаем. В отношении Китая до сих пор действуют некоторые из санкций, принятых Западом в 1989 году. Идеологические дискуссии между сторонами бесполезны – по концептуальным вопросам (типа, что такое демократия и как ее использовать) делаются только односторонние заявления. Это не мешает широкомасштабному торгово-экономическому сотрудничеству, хотя и в нем немало проблем. Это также не мешает взаимодействию по ряду международных проблем, хотя по некоторым другим существуют серьезные разногласия и часты взаимные обвинения. Альтернативой «мирному сосуществованию» будет новая «холодная война», периодически перерастающая в вооруженные конфликты по границе зоны российских стратегических интересов (типа украинского), а также в некоторых других регионах мира, где сохраняется российское влияние.

В отношении Китая у России нет альтернативы наращиванию сотрудничества по всем направлениям. Угроза от Запада на сегодняшний момент реальна, а от Китая никакой угрозы не исходит. Возможные вызовы будущего должны учитываться и по возможности смягчаться.

Что касается возможных вызовов и угроз, которые могут быть порождены ростом китайской мощи и роли национализма в его внешней политики, то здесь можно было бы предложить следующее:

1. Диверсификация азиатской политики. Развитие отношений России с Азией не должно замыкаться на Китае, торгово-экономическое сотрудничество необходимо ускоренно развивать с другими крупными державами региона, в том числе и с теми государствами, в отношении с которыми у Китая имеются проблемы – с Индией, Японией, Республикой Корея, Вьетнамом, Индонезией, Таиландом, Ираном, Турцией и др.
2. Восстановление традиционных связей. Так как развитие сотрудничества с союзниками США в Азии в настоящее время затруднительно, особый упор необходимо делать на восстановление традиционных связей с бывшими союзниками и геополитическими «друзьями» - Вьетнамом и Индией, Ираном. Возможно и более тесное политическое взаимодействие с КНДР, которая находится под слишком большим влиянием Пекина, хотя в экономическом плане это мало что даст.

3. Откровенное обсуждение российских опасений с китайским руководством.
4. В экономическом плане необходим курс на продолжение интеграции экономик двух стран. Такая интеграция создаст взаимную, а не одностороннюю, зависимость, при которой обострение отношений будет не выгодно как Китаю, так и России.

Российско-китайское сближение коренным образом изменит геополитическую карту мира, и сильно видоизменит парадигму его развития, в рамках которой Запад действовал весь период после краха СССР. Как точно заметил Д.В.Тренин, на наших глазах вместо провозглашенной тогдашними лидерами Запада и М.С.Горбачевым «Большой Европы» от Лиссабона до Владивостока начинает складываться «Большая Азия», а, точнее, «Большая Евразия» от Донецка до Шанхая¹. Основой этого объединения, кроме российско-китайского стратегического партнерства, будет целый ряд международных организаций и групп, каждая из которых проявляет все большую активность и расширяются на фоне украинского кризиса. Это ШОС, ЕАЭС, ОДКБ.

В подписанном 8 мая 2015 года во время визита Председатель КНР в Россию «Совместном заявлении Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса «Шелковый путь» сказано, что стороны «будут налаживать совместную работу в двусторонних и многосторонних форматах, прежде всего на площадке Шанхайской организации сотрудничества»². В то же время этот документ ставит перед ШОС серьезные вопросы. Необходимо выработать конкретные механизмы взаимодействия ЕАЭС и инициативы ЭПШП с ШОС. Над этим сейчас работают российские и китайские эксперты. В России, в частности, над проектом такого взаимодействия работают эксперты влиятельного Валдайского клуба, выдвинувшие идею сопряжения ЕАЭС и ЭПШП, которая затем была принята руководством двух стран. Согласно их предложениям, ШОС должна стать рамочной организацией для организации взаимодействия ЭПШП и ЕАЭС. В этом случае роль ШОС значительно повысится и особенно укрепится ее экономическая составляющая.

Решение об одновременном принятии в ШОС Индии и Пакистана, обладавших до этого статусом наблюдателя, принятое на саммите организации в Уфе в июле 2015, принципиально изменит ШОС. Россия эту идею поддерживала и активно продвигала. Индия и Пакистан – крупные государства с множеством проблем и сложными отношениями между собой, поэтому такой шаг может поставить сразу множество вопросов: от мелких, типа перевода всех имеющихся документов на английский язык, который, наверняка, станет третьим официальным (пока это только русский и китайский), до гораздо более принципиальных. Не потеряет ли организация своего лица? Не станет ли менее эффективной за счет усложнения механизма принятия решений, для чего необходим консенсус? Все это – не праздные вопросы. Например, многие считают, что ЕС стал гораздо менее эффективным именно из-за чрезмерного расширения. Однако плюсы присоединения этих стран все же перевесят

¹ Dmitri Trenin, From Greater Europe to Greater Asia. The Sino-Russian Entente. Carnegie Moscow Center. April 2015. http://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_To_Asia_WEB_2015Eng.pdf

² Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза и Экономического пояса Шелкового пути. 08.05.2015. <http://kremlin.ru/supplement/4971>

минусы. Подключение Индии сделает ШОС гораздо более мощной и влиятельной международной организацией, с которой многим придется считаться. Ведь она будет представлять, по сути, большую часть незападного мира. Кроме того, присоединение динамично развивающейся Индии может во многом стимулировать экономические проекты ШОС, особенно, в Центральной Азии, с которой у Индии – глубокие традиционные связи.

Что касается другого наблюдателя - Ирана, то и его принятие полноправным членом в ШОС в нынешней международной обстановке также было бы весьма желательным. Во-первых, Иран проводит собственную независимую внешнюю политику, и может быть важным партнером России и Китая в их стремлении сохранить собственную независимость, противостоять давлению Запада. Во-вторых, Иран – важнейший экспортер энергоресурсов, и может быть важным экономическим партнером, особенно в области энергетики. В-третья, это одна из основных сил, противостоящих террористической угрозе, исходящей от ИГИЛ. Однако для принятия Ирана существует препятствие – это санкции, наложенные на него ООН. Согласно принятым в ШОС критериям членства, государство, находящееся под такими санкциями, не может быть принято в ШОС. Снятие санкций, решение о чем достигнуто на переговорах шестерки, может привести к принятию Ирана в ШОС в ближайшем будущем.

Расширение ШОС идет и по другим направлениям. В Уфе статус партнера по диалогу получили Азербайджан, Камбоджа, Армения и Непал (такой статус уже имели также Турция, Шри Ланка и Белоруссия) присоединяются к ШОС в качестве партнеров по диалогу, а Белоруссия была переведена из партнеров по диалогу в наблюдатели, к которым до этого относились Индия, Пакистан, Иран, Афганистан и Монголия.

В целом, за счет принятия Индии, Пакистана и Ирана повестка ШОС может выйти за рамки российско-китайского сотрудничества в Центральной Азии. ШОС станет гораздо более широкой региональной организацией.

Немаловажную роль будет играть и все более активизирующаяся БРИКС. Роль БРИКС изначально заключалась в реформировании международной финансовой системы. Столкнувшись с решительным сопротивлением со стороны Запада стремлению государств БРИК получить большее влияние в МВФ и Всемирном банке, БРИКС пришлось создавать собственные финансовые институты: пул валютных резервов и Новый банк развития. Сегодня БРИКС все более расширяет свою деятельность и может рассматриваться как основной двигатель реформы системы глобального управления в целом, которая членами группы рассматривается как отвечающая лишь интересам Запада.

Все эти и другие группы и институты со временем и составят систему Большой Евразии. Государства Большой Евразии не будут связаны союзническими отношениями, как США и их европейские сателлиты. Некоторые из них могут относиться к различным центрам силы. Однако в целом они будут составлять некое единство, объединенное коренными интересами. Именно такое демократическое единство Большой Европы не смогли создать США и их союзники. Пытаясь подчинить всех своему жесткому диктату, они присоединили к системе своих союзов большую часть Восточной Европы, но потеряли Россию, Центральную Азию, все более антагонизируют Китай и Индию, заставляя их двигаться все ближе друг к другу, даже несмотря на значительные противоречия. Для кого это удача, а для кого – поражение, покажет будущее.

Дело тюленей или как моральные соображения преградили импорт



В сентябре члены Европарламента проголосовали абсолютным большинством за полный запрет на ввоз продукции из тюленей в ЕС.

В масштабах мировой торговли спор о соответствии введённого запрета на импорт продукции из тюленей праву ВТО кажется не столь значимым, но по ряду вопросов он для участвующих сторон стал весьма

принципиальным.

Решения о полном запрете на импорт товаров принимались и раньше. К примеру, ЕС запретил импорт товаров с содержанием асбеста, апеллируя к его опасности для здоровья. Руководствуясь религиозными соображениями, Израиль запретил ввоз некошерного мяса, а Индия – импорт говядины.

Однако чуть ли не впервые в международной практике введенный запрет обосновывается ЕС, исходя из представлений о морали и моральных ценностях. Речь идет не просто о защите животных, что уже давно стало частью европейской культуры, а о благополучии отдельных животных (animal welfare), которые не должны подвергаться жестокому обращению.

Обратимся к истории вопроса о тюленях.

Задолго до возникшей в Европе волны по защите прав и благополучия животных, в 1892 году между США и Великобританией было подписано Соглашение о создании международной арбитражной комиссии для урегулирования разногласий относительно установления международных правил вылова и сохранения морских котиков в Беринговом море. Арбитражное решение гласило, что стороны не вправе устанавливать меры защиты и сохранения морских котиков за пределами юрисдикции государств. Решение и меры защиты за пределами юрисдикций стали основой для создания многосторонних договоров и выработки положений об устойчивом использовании и сохранении живых ресурсов открытого моря.¹

Почти спустя столетие, в 1983 году была принята знаменитая директива имени поныне здравствующей Бриджит Бардо. Решение сопровождалось активной общественной дискуссией и масштабной информационной кампанией с ужасающими кадрами окровавленных туш тюленей,

¹ Солнцев А.М. Роль международных судебных учреждений в разрешении международных экологических споров: Дисс... канд. Юрид. Наук: - М. РУДН, 2008.

подвешенных за крюки на промысловых судах. Знаменитая француженка стала главной активисткой движения за введение запрета на использование тюленьих шкур и меха. Основным достижением сознательной общественности на данном этапе стал запрет на ввоз в государства-члены ЕС шкур детенышей тюленей, причем касался он исключительно товаров, ввозимых с целью продажи на рынке Евросоюза. В основе запрета лежало несогласие с используемыми методами забоя тюленей, которые причиняют животным страдания.¹

В 2009 году был принят запрет на импорт и продажу продукции, произведенной из тюленей на уровне всего ЕС. При этом запрет, во-первых, не распространялся на ввоз товаров в целях переработки, хранения и дальнейшего вывоза за границы ЕС, а во-вторых, предусматривал три исключения. Первое исключение распространялось на продукцию, добытую малочисленными народами Крайнего Севера, для которых охота на тюленей является традиционным образом жизни. Второе исключение выводило из-под запрета товары из тюленя, ввозимые для личного пользования, а не с целью перепродажи внутри ЕС. И третье – разрешало вылов тюленей с целью устойчивого развития морских ресурсов, на несистематической основе, без получения дохода от продажи такой продукции.

С точки зрения права ВТО, наиболее уязвимой была именно правомерность исключений, связанных с коренными народами и с промыслом в целях устойчивого развития морских ресурсов.

В результате Канада и Норвегия – страны, где охота на тюленей является частью традиционного уклада, - запросили проведение консультации с ЕС, и впоследствии обратились в ОРС ВТО.

В 2011 году запрет на ввоз изделий из гренландских тюленей был введен Комиссией Таможенного союза. Канада тут же выразила озабоченность нововведением, так как по некоторым данным до 90% канадского экспорта шкур канадских тюленей шло в Россию. В итоге Россия приняла решение войти в процесс в рамках ОРС ВТО в качестве третьей стороны. В том же году Органом по разрешению споров ВТО была учреждена третейская группа для разрешения спора между Канадой и ЕС, в котором статус третьих сторон наряду с Россией получили Аргентина, Ирландия, Китай, Колумбия, Мексика, США, Эквадор и Япония.

Начался новый этап ожесточенной информационной борьбы между охотниками и защитниками животных с привлечением именитых экспертов научного сообщества. Активное участие в ней приняли сами жители Крайнего Севера, которые были совсем не рады исключениям из запрета, а настаивали на его полной отмене, высказывая опасения, что запрет поставит инуитов и другие малочисленные коренные народы на грань исчезновения. Ими было поочередно подано два иска: оба в Суд общей юрисдикции ЕС² с просьбой аннулировать основной Регламент, и с требованием отменить уже Регламент Комиссии, в котором конкретизировались меры по реализации запрета и исключений из него. Ссылки истцов на нарушение Европейской конвенции о правах человека и на

¹ Ученые считают, что тюлени, являются морскими млекопитающими, наделенными сознанием. С учетом ценности меха котиков, мяса и подкожного жира, их промысел ведется и в том числе и методами, далекими от гуманных. В некоторых странах используют дубинку для нанесения ударов по голове животного, в других – огнестрельное оружие. С учетом температурных условий северных широт освеживание тюленей не всегда происходит после их смерти.

² General Court, case T-18/10, order of September 2011

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=18/10&td=ALL>

Декларацию о правах коренных народов от 13 сентября 2007 г., не убедили суд, и в апреле 2013 года было вынесено решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Решение вызвало бурю эмоций среди заявителей, которые обвинили ЕС в «колониальном подходе».

Интерес представляют выводы и аргументация в принятом Судом решении, которые противоречат позиции ЕС, заявленной в возражениях, представленных в ВТО. Суд установил, что оспариваемый Регламент Комиссии принят не в целях защиты общественной морали и не для обеспечения благополучия животных, а в целях нормального функционирования единого внутреннего рынка ЕС. Суд признал, что «наступила недопустимая в нормальных условиях фрагментация внутреннего рынка, потребовавшая вмешательства законодателей на уровне ЕС». Применительно к Декларации прав коренных народов Суд однозначно заявил, что «документ, на который ссылаются заявители, является простой декларацией и не имеет обязательной силы договора». Что касается права на собственность, затронутого, по мнению заявителей, введенным запретом, Суд признал промысел тюленей, осуществляемый в том числе и коренными народами Севера, обычной коммерческой деятельностью, которая также подвержена риску государственного регулирования.

Вынесенное решение Суда общей юрисдикции ЕС создало впечатление, что Суду безразлично решение ОРС ВТО, что создавало определенную интригу в ожидании решения ОРС.

В ноябре 2014 Канада и Норвегия одержали победу в суде ВТО. Судьи усмотрели нарушение правил Всемирной торговой организации европейским запретом на продажу изделий из тюленя и ограничение режима международной торговли в части выборочной и несправедливой дискриминации по отношению к Канаде и Норвегии, но при этом признали за Брюсселем право использовать соображения общественной морали и заботу о благополучии животных в качестве оснований. Оговорка, разрешающая вылов тюленей для регулирования поголовья и сохранения морских ресурсов была признана нелегитимной. Оговорку о продукции, добытой коренными народами видоизменили и конкретизировали до «продукции из тюленей, полученной в результате традиционной для коренных народов охоты, необходимой для их жизнеобеспечения и осуществленной с должной заботой о благополучии животных».

В результате, Канада, Норвегия и ЕС обязались до 18 октября 2015 года привести национальные законодательства по данному вопросу в соответствие с правилами ВТО. Сейчас работа о приведении запрета на ввоз продукции из тюленей в соответствие с правилами ВТО идет в Европарламенте полным ходом и под аккомпанемент общественной полемики между защитниками благополучия морских млекопитающих и представителями коренных народов.

В начале сентября в Страсбурге высадился десант гренландских поваров из малочисленных коренных жителей, разодетых в шкуры тюленей и штаны из меха белого медведя. Шефы-инуиты наивно полагали, что их театрализованная кулинарная сессия с приготовлением тюленьих потрохов поможет убедить Европейских законодателей отменить запрет на импорт продукции из тюленя, ставящий их многовековой образ жизни на грань исчезновения. Однако европейцы поставили точку в истории с тюленьями: 8 сентября члены Европейского Парламента проголосовали за введение полного запрета на продукцию из тюленей. Голосование в Страсбурге поставило существующее в Евросоюзе эмбарго на продукцию из тюленей в соответствие с правилами ВТО.

Моральные соображения европейцев одержали победу. «Европейские граждане открыто выступают против покупки меха и других продуктов, полученных в результате безжалостного массового убийства тюленей, и мы надеемся, что теперь Канада и Норвегия примут волю потребителей и перестанут требовать снятия запрета,» - заявила Иоанна Швабе, европейский директор международного Общества защиты животных.

При подготовке статьи использовались следующие источники:

1. The Guardian, 08.09.2015, Arthur Neslen, "Europe strengthens ban on seal products after WTO challenge"
2. The Guardian, 16.05.2015, Malcolm Brabant, "Inuit hunters plea to the EU: lift ban seal cull or our lifestyle will be doomed"
3. www.ictsd.org Bridges, 20.03.2014, "WTO Hears Appeals in Seal Ban Dispute"
4. Евразийский юридический журнал, №6 (61) 2013, Исполинов А.С. «Дело о тюленях в ВТО: ящик Пандоры или очередной конфликт правопорядка и права ЕС»
5. Евразийский юридический журнал, №6 (61) 2013, Сибатян А.С. «Сдержит ли ВТО «нашествие» тюленей в ЕС?»

Сведения об организации

Центр экспертизы по вопросам ВТО
109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 1

Тел. 7 495 725 30 73

Факс 7 495 725 30 70 доб. 5905

www.wto.ru

<https://www.facebook.com/wto.expertise.center>



**Центр экспертизы
по вопросам ВТО**