



ПРОБЛЕМА МЕР КОНТРОЛЯ НАД ЭКСПОРТОМ

Развивающимся странам
потребуется помощь в том,
чтобы справиться с растущим
количеством санкций и
ограничений на экспорт

Чад П. Баун

Перед Всемирной торговой организацией (ВТО) стоят непростые задачи определения своей роли в быстро меняющемся геополитическом климате. Многосторонняя система торговли сейчас с трудом преодолевает последствия как торговых, так и реальных войн. Для ВТО будет большой удачей, если в обозримом будущем она сможет помочь странам просто сохранить уже достигнутое, не говоря уже о том, чтобы способствовать дальнейшей либерализации торговли.

Новый всплеск мер контроля над экспортом — запретов, ограничений и санкций — представляет собой одно из особенно проблематичных явлений для основанной на правилах системы торговли. Меры политики, выплескивающиеся на пер-

вые полосы газет, возникают в самых разнообразных новых обстоятельствах. Иногда такие меры заставляют страны предпринимать дополнительные действия — часто противоречащие другим правилам ВТО, — чтобы защититься от потенциальных последствий будущих ограничений. Это создает риск все большего ухудшения ситуации.

ВТО следует и далее содействовать тому, чтобы ее страны-члены ограничивали использование мер контроля над экспортом и в тех случаях, когда необходимо ввести ограничения на продажи, обеспечивали их адресный и временный характер. Но ВТО необходимо также браться за решение новых и сложных задач и проводить более широкие меры, особенно для защиты наиболее уязвимых стран в системе торговли.

Примеров много

Меры контроля над экспортом — не новое явление. Обеспокоенность вызывает то, что они, возможно, усиливаются. Их провоцируют самые разнообразные обстоятельства. Несколько примеров иллюстрируют многочисленные трудности, встающие перед ВТО.

В ответ на всплеск цен на биржевые товары в 2007–2011 годах различные страны ввели ограничения на экспорт разнообразных видов сельскохозяйственной продукции. Это привело к дальнейшему повышению мировых цен, увеличивая продовольственную небезопасность. Одним из положительных результатов этого эпизода для политики стало создание министрами сельского хозяйства Группы 20-ти Информационной системы по сельскохозяйственному рынку (AMIS), благодаря чему улучшился мониторинг глобальных запасов продовольствия. Хотя меры контроля над экспортом в области сельского хозяйства вызывают постоянные проблемы в условиях, когда мир сталкивается с климатическими и иными потрясениями, эта информация уменьшила неопределенность и сдерживает самовоспроизводящиеся циклы ограничений на экспорт сельскохозяйственной продукции в последующие годы, несмотря на многочисленные явления, подталкивавшие к таким действиям, включая пандемию COVID-19 и вторжение России в Украину.

В прошлом Китай использовал различные меры политики для ограничения экспорта сырья и других жизненно важных производственных ресурсов, иногда в ответ на временное давление на цены внутри страны. Переориентируя поставки на внутренние рынки, такие ограничения создавали косвенные субсидии для последующих звеньев производственной цепи в Китае, ставя их в более благоприятное положение по сравнению с иностранными конкурентами. Китай применял эти меры, несмотря на принятое при вступлении в ВТО в 2001 году обязательство не использовать ограничений на экспорт. Он проиграл два официальных спора в рамках ВТО по этому вопросу и его ждал третий в 2016 году, но затем США полностью отказались от использования этой системы разрешения споров.

В апреле 2021 года Индия внезапно запретила экспорт вакцин от COVID-19. Мотивация, касающаяся здоровья населения, была понятна — в Индии возникла внезапная и неожиданная волна заболеваний. Проблема заключалась в том, что производственные мощности Индии, которые субсидировались иностранными организациями, в том числе Фондом Билла и Мелинды Гейтс, несли обязательство поставить сотни миллионов доз вакцин для COVAX, многостороннего механизма распределения, созданного для предоставления вакцин десяткам стран с низким доходом. Этот экспорт прекратился, оставив COVAX ни с чем, а международное финансирование, которое можно было бы направить на поддержку ускоренного производства вакцин в другой стране, оказалось, по существу, экспроприированным.

Россия в 2022 году превратила экспорт природного газа в оружие. Параллельно со своим вторжением в Украину Россия приостановила поставки энергоресурсов в Европу через свои трубопроводы, создавая политико-экономическое давле-

Правила ВТО, которые могли бы ограничить использование экспортных ограничений на национальном уровне, являются относительно слабыми.

ние на страны, находящиеся в зависимости от ее газа. Принимая во внимание последствия такой уязвимости, другие страны в ответ на это приняли меры для того, чтобы сократить свое снабжение другой столь же жизненно важной продукцией за счет поставок из «проблемных стран». Наиболее ярким примером этого на настоящий момент является решение, принятое США и отраженное в законе «О снижении инфляции» 2022 года, предоставлять дискриминационные стимулы в форме налоговых кредитов в стремлении отвести свое снабжение ресурсами для производства аккумуляторов в электромобилях от России, а также от Китая, что связано со значительными издержками, поскольку именно на эти страны сейчас приходится большая часть соответствующего производства.

И наконец, США и другие промышленно развитые страны ввели ограничения на экспорт высокотехнологичных товаров, обосновывая эти действия необходимостью защиты национальной безопасности. Иногда такие меры вводятся после тех или иных событий, например, с началом войны. Например, многие

страны запретили экспорт высокотехнологичной продукции в Россию в попытке остановить войну. В других случаях ограничения на экспорт вводятся в упреждающем порядке. Например, Япония и Нидерланды достигли договоренности с США о совместном ограничении экспорта оборудования, используемого для производства новейших полупроводниковых микросхем, в ответ на политику «военно-гражданского синтеза» президента Китая Си Цзиньпина.

Слабые правила и ограниченный опыт

Правила ВТО, которые могли бы ограничивать использование экспортных ограничений на национальном уровне, являются относительно слабыми.

Например, статья XI Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) допускает исключения для «запрещений или ограничений экспорта, временно применяемых для предотвращения или ослабления последствий критического недостатка продовольствия или других товаров, имеющих существенное значение для экспортирующей договаривающейся стороны» (курсив автора). При этом не дается определение товаров, «имеющих существенное значение». Более того, статьей XXI предусмотрено исключение по соображениям

ческие решения, принятые в результате оспаривания странами правомерности таких действий через официальную систему разрешения споров ВТО, ведут к минимальным результатам и лишь создают дополнительное давление на многостороннюю систему торговли, и без того находящуюся в напряженном состоянии. Поэтому в недавнем заявлении, сделанном США в ВТО, предлагалось, чтобы вместо юридических разбирательств пострадавшие партнеры по торговле выдвигали так называемые претензии «ненарушения».

Идея заключается в том, что в случае, когда страна оправдывает свои меры политики соображениями национальной безопасности, спор по этому вопросу может сразу передаваться в арбитражный суд с последующими уступками для «восстановления баланса» в торговле. Результат будет соответствовать принципу взаимности ВТО: если одна страна предпринимает меры для ограничения своего экспорта, есть ожидание, что ее партнеры по торговле сделают то же самое. Такая конфигурация ответных действий окажет положительное влияние, сдерживая дальнейшую эскалацию.

Возникающие в связи с этим издержки создадут дополнительные стимулы, изначально препятствующие чрезмерному использованию ограничений на экспорт для целей национальной безопасности. Особенно если этот переход к арбитражному разбирательству будет осуществляться оперативно, в отличие от многих лет ожидания результатов правового процесса в рамках ВТО.

Новые факторы уязвимости

Разнообразные санкции и экспортные ограничения, возникшие в контексте вторжения России в Украину, имеют серьезные последствия для «неприсоединившихся» развивающихся стран. Как ВТО может помочь странам с ограниченным потенциалом справляться с трудностями в этих новых условиях? Теоретически, многие страны, вероятно, стремятся к сохранению нейтральности. На практике необходимо предпринимать меры, для того чтобы не допустить неверные действия тех или иных стран, которые могут повлечь за собой наказания в форме вторичных санкций. Сложность этой проблемы можно проиллюстрировать на примере трех различных ситуаций.

Сначала рассмотрим продовольствие и удобрения, на рынке которых Россия является одним из крупнейших поставщиков в мире. Исключение из оборота мировых рынков, например, российской пшеницы нанесет ущерб глобальной продовольственной безопасности. С самого начала страны, вводящие санкции, пытались внести ясность, что торговля этими продуктами является законной. Для этих и других товаров гуманитарного характера предусматривались исключения в санкциях.

Второй случай — торговля нефтью и нефтепродуктами — является более сложным. Вывод российских энергоресурсов с мировых рынков привел бы к повышению цен и давлению на мировую экономику, поэтому страны Группы семи разработали план, поощряющий покупку странами этой российской про-

Система ВТО может оказывать помощь, опираясь на свой накопленный опыт.

национальной безопасности, позволяющее странам предпринимать такие действия, которые они считают необходимыми, для защиты существенных интересов своей безопасности.

На практике многосторонней системе торговли, сформировавшейся во время холодной войны, фактически никогда не приходилось решать вопросы, касающиеся мер контроля над экспортом, военных противников и сопутствующих санкций. Эти вопросы по большей части отпали к тому времени, когда в ВТО вступили такие страны, как Китай (2001 год) и Россия (2012 год), и эта ситуация сохранялась до настоящего времени.

Итак, как тогда правила ВТО могут играть более полезную роль?

За рамками соображений национальной безопасности правительства часто вводят новые меры контроля над экспортом, когда у них нет достаточной информации или когда они опасаются дефицита на рынке. Поэтому ВТО следует поощрять развитие дополнительных инициатив для отслеживания ситуации на рынке и прозрачности, таких как AMIS, чтобы по возможности препятствовать возникновению подобных ситуаций.

Задача является более трудной в случае мер политики, в основе которых лежат соображения безопасности. Юриди-

дукции, но только при условии проведения операций по ценам ниже установленного верхнего ограничения. Следование этому процессу является непростой задачей. Странам — потенциальным покупателям необходимо постоянно отслеживать новую информацию. Верхнее ограничение цены может измениться. Вместе с тем, эта разница для стран, которые могут проводить операции по этой цене (которая существенно ниже цены за энергоресурсы из других источников), может быть достаточно существенной экономически, и потому это является целесообразным с точки зрения их экономического развития.

В-третьих, есть другие товары, имеющие двойное назначение, торговля которыми строго контролируется. Примером являются высокотехнологичные производственные ресурсы, такие как полупроводники, которые часто имеют весьма небольшие размеры, встроены в другие устройства и могут использоваться как для гражданских, так и для военных целей («двойное назначение»). Когда продукт, экспорт которого контролируется, направляется из США в третью страну, то по законодательству США часто этой стране не разрешается реэкспортировать этот товар в другие страны, например в Россию или конкретным конечным пользователям в России, являющимся поставщиками продукции военного назначения.

Однако компании в третьих странах часто имеют сильные экономические стимулы для проведения арбитражных операций и в конечном счете содействия такой торговле. Но если их собственное правительство не является стороной коалиции, налагающей санкции, им могут быть не ясны все последствия проведения таких операций.

Таким странам, вероятно, требуется помощь для понимания своих прав и компромиссов, которые влекут за собой их решения. Например, правительствам таких стран может быть целесообразно вводить внутренние процедуры проверки, чтобы не допускать реэкспорта такой продукции отечественными компаниями. С другой стороны, в отсутствие возможностей получения юридических консультаций они могут применять более строгие ограничения, чем необходимо. Прекращение торговли, не являющейся незаконной, тоже вызывает издержки для экономики.

Выделение наиболее уязвимых

Система ВТО может оказывать помощь, опираясь на свой накопленный опыт.

Во-первых, ВТО поддерживает торговлю развивающихся стран, снижая бюрократические барьеры в рамках Соглашения об упрощении процедур торговли. Она может вести аналогичную работу с должностными лицами пограничных служб, чтобы помогать странам-членам в соблюдении установленных санкций. Поскольку в конечном счете соблюдение санкций (даже если оно означает прекращение некоторых торговых операций с помощью барьера регулирования) ведет к тому, что остальная торговля страны будет продолжаться, так как она не будет подвержена вторичным санкциям.

Во-вторых, возникает вопрос беспристрастности, который может решаться, опираясь на уроки, накопленные родственной ВТО организацией, Консультативным центром по праву ВТО (КЦПВ). Предоставляя бедным странам сильно субсидируемую юридическую поддержку, КЦПВ поддерживает усилия стран по соблюдению правил ВТО и представлял эти страны в десятках официальных разбирательств ВТО по разрешению споров в течение более 20 лет.

Кроме того, КЦПВ установил правила управления для решения потенциальных проблем, касающихся конфликтов интересов. В КЦПВ действует система, позволяющая ему поддерживать одну развивающуюся страну в качестве истца в одном деле и другую развивающуюся страну в ином деле, в котором первая страна выступает в качестве ответчика. Таким образом, КЦПВ разработал способы предоставления надежных юридических консультаций, оставаясь вне политики и иногда даже поддерживая стороны споров, имеющие политически непопулярную позицию (как это имеет место во внутренних делах, когда государственные защитники должны представлять клиентов, обвиняемых в тяжких преступлениях).

Безусловно, предоставление субсидированной юридической помощи для соблюдения санкций или мер контроля над экспортом является политически деликатным делом. Но для стран с ограниченным потенциалом и малыми ресурсами игнорирование проблемы может иметь серьезные экономические последствия. В мире с новой геополитической ситуацией, характеризующейся большим количеством санкций и мер контроля над экспортом, условия ведения торговли неизбежно становятся более дорогостоящими и требующими соблюдения большего количества юридических формальностей. Чтобы продолжать торговлю для поддержки своего экономического развития, странам с формирующимся рынком потребуется еще больше юридической помощи.

Другие ситуации

Ситуация, связанная с Россией, является сложной, но это лишь один пример. Помимо случаев войны, еще более сложная ситуация возникает, когда вопрос касается, например, мер контроля над экспортом, вводимых в стремлении предотвратить будущий конфликт. Можно представить себе аналогичные вопросы касательно мер контроля над экспортом, затрагивающих продажу продукции Китаю.

С подобными вопросами сейчас сталкиваются значительная часть мира и многие страны-члены ВТО. ВТО не может вмешиваться в действия стран, проводящих меры политики в интересах национальной безопасности. Однако она может действовать более активно, чтобы помочь невинным наблюдателям остаться лишь наблюдателями и чтобы сохранить и увеличить выгоды глобализации. [ФР](#)

ЧАД П. БАУН — старший научный сотрудник им. Реджинальда Джонса в Институте международной экономики Петерсона.