



Д. Єфремов

к. е. н., провідний фахівець
Центру міжнародних
досліджень
Дипломатичної академії
України імені Геннадія
Удовенка при МЗС України

На сторожі правил міжнародної торгівлі: аналіз позиції КНР щодо реформ СОТ

«Сполучені Штати помилилися, підтримавши вступ Китаю до СОТ на умовах, які виявилися неефективними в переорієнтації економіки та торгівлі Китаю на роботу за відкритими, ринковоорієнтованими принципами... Дії Китаю завдали серйозної шкоди іншим членам СОТ і системі багатосторонньої торгівлі, яка не була підготовлена для роботи з великою за розміром неринковою економікою Китаю»¹.

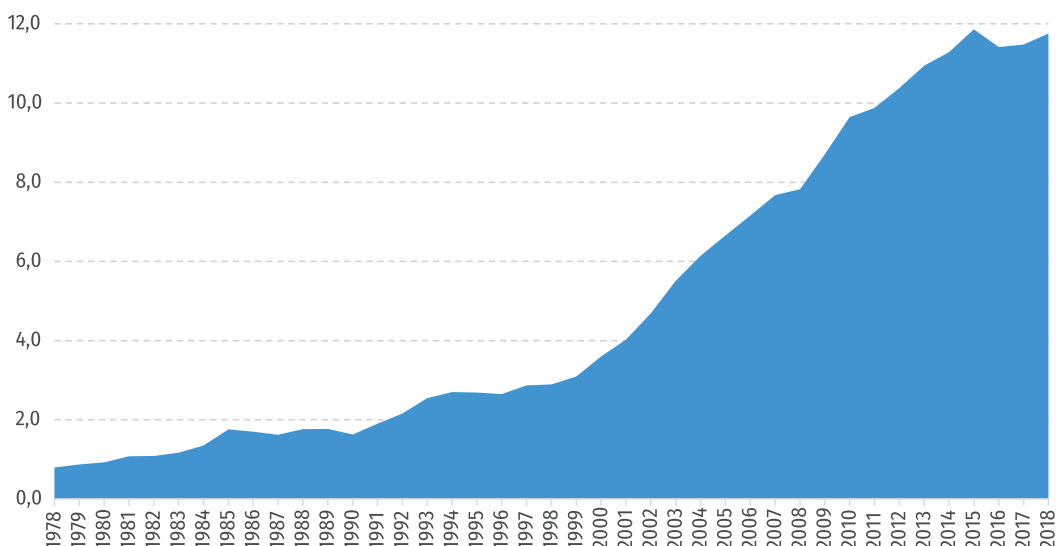
Такі зізнання містяться в доповіді торгового представника США, підготовленій для Конгресу й опублікованій у лютому 2019 року.

Процес приєднання Китаю до Світової організації торгівлі (СОТ) тривав десятиліттями. Він супроводжувався складними переговорами, ознаменувався підписанням у 2001 році Протоколу про приєднання КНР до цього інституту, який надавав країні 15-річний пільговий період для переходу її економіки до нових умов роботи. Загалом, вступ до СОТ можна розцінювати як епохальний крок на шляху проведення політики реформ і відкритості.

Членство в організації допомогло Китаю протягом наступних 15 років прискорити власне економічне зростання до 9,6 % за рік здебільшого за рахунок стратегії експортоорієнтації. Зміст останньої полягав у тому, щоб, залучивши іноземні інвестиції,

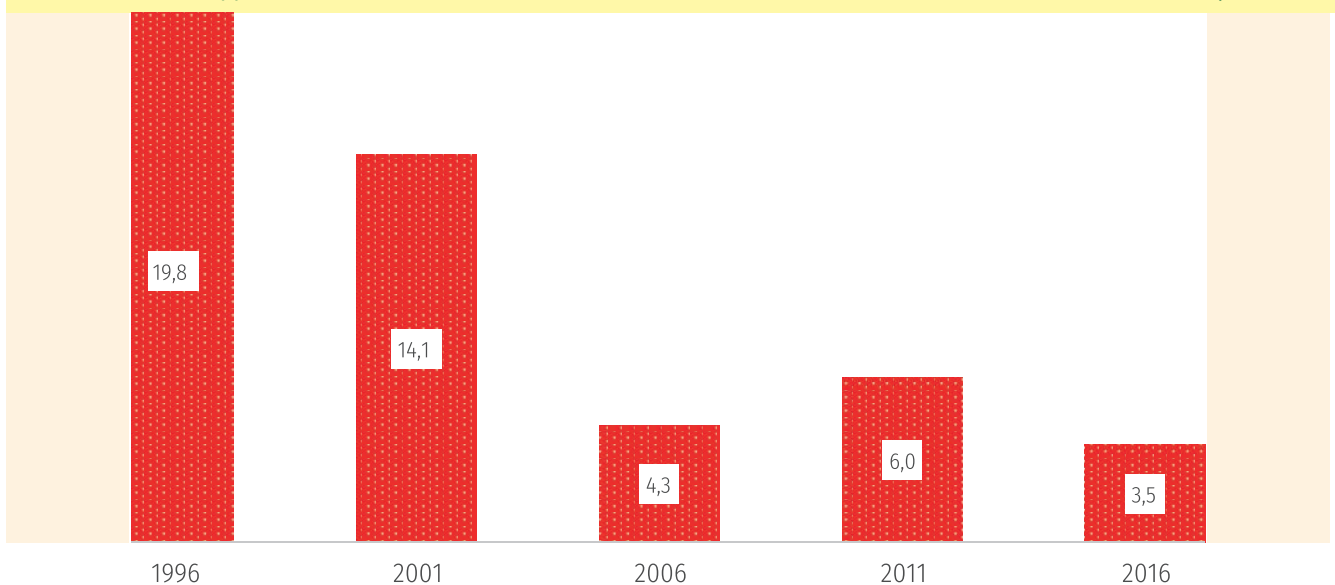
технології та управлінський досвід, перетворитися на «світову фабрику» із виробництва проміжних та кінцевих продуктів і, скориставшись створеною членством у СОТ перевагою відкритості, експортувати свої товари до всіх країн світу. Унаслідок дотримання стратегії частка КНР у світовій торгівлі зростає з 4 до 12 % (рис. 1.), а середній рівень тарифів на товари скоротився із 14 до 4 % (рис. 2.). Вписавшись у таку модель, багато китайських компаній просунулися на ринки інших держав, глобалізували свої виробничі ланцюги за рахунок злиття, поглинання конкурентів і, зрештою, перетворилися на світових чемпіонів. Таким чином, Китай отримав суттєві вигоди від приєднання до організації.

Рис. 1. ЧАСТКА КНР У МІЖНАРОДНІЙ ТОРГІВЛІ ТОВАРАМИ В 1978–2018 РОКАХ, %



Джерело: WTO

Рис. 2. СЕРЕДНЯ ЗВАЖЕНА ТАРИФНА СТАВКА НА ІМПОРТОВАНІ КНР ТОВАРИ В 1996–2016 РОКАХ, %



Джерело: WTO

Не дивно, що сьогодні КНР виступає головним захисником СОТ та механізмів координації світової торгівлі на основі її правил. У грудні 2019-го Міністерство торгівлі Китаю опублікувало власну позицію щодо реформ СОТ², а у травні цього ж року Китай направив свої деталізовані пропозиції³ в Секретаріат організації. У них він пропонує орієнтуватися на багатосторонній консенсусний підхід під час обговорення напрямків реформ організації, а також обстоює торговельні інтереси країн, що розвиваються.

Аналіз наданих пропозицій показує, що для КНР важливо зберегти систему міжнародної торгівлі в нинішньому вигляді, удосконалюючи за необхідності лише деякі галузі. Її ініціативи розділені на 4 групи й зорієнтовані на рух від вирішення конкретних оперативних завдань до поліпшення механізмів роботи, посилення впливовості СОТ. Вони охоплюють такі сфери.

1. ВИРІШЕННЯ ТЕРМІНОВИХ ПРОБЛЕМ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ІСНУВАННЮ СОТ.

Координація торгівлі на багатосторонній основі забезпечувалася за рахунок механізму розв'язання суперечок, умонтованого в СОТ. Скарги країн щодо торговельних непорозумінь з іншими виносилися на розгляд третейських груп, що спеціально створювалися в межах організації. Вони розглядали суперечку та ухвалювали рішення, яке, зокрема, могло бути оскаржене в незалежній інстанції – Апеляційному органі СОТ, що складався із 7 суддів. Після фінального вироку по справі країна-порушник зберігала суверенне право відмовитися його виконувати, але країни, що скаржилися, отримали можливість вводити заходи відплати щодо порушника.

З часом арбітражні справи, пройшовши через Апеляційний орган СОТ, почали нагромаджуватися, рішення – набувати статусу прецедентів, а впливовість самого органу – зростати. Його незалежні судження часто не збігалися з поглядами американських посадовців, які широко використовували заходи відшкодування за програш у торгівлі проти компаній з інших країн, зокрема китайських. У відповідь США заблокували призначення нових суддів до Апеляційного органу замість тих, що відпрацювали терміни на зазначених посадах, обґрунтовуючи це тим, що він перевищує повноваження та створює нове торговельне законодавство. Таким чином, система арбітражу в межах СОТ від грудня 2019 року припинила нормальне функціонування.

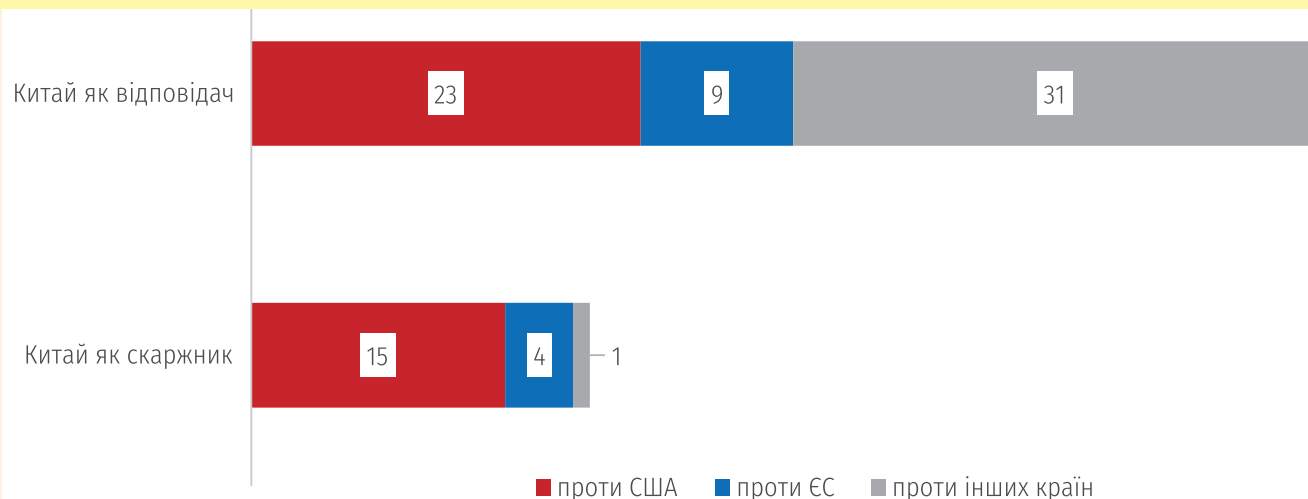
¹ “2018 Report to Congress On China’s WTO Compliance”, United States Trade Representative, February 2019, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf>

² China’s Position Paper on WTO Reform, Ministry of Commerce of People’s Republic of China, 20 December 2018, available at: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/counseloroffice/westernasiaandaficareport/201812/20181202818679.shtml>

³ China’s Proposal on WTO Reform. Communication from China, World Trade Organization, 13 May 2019, available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0

Водночас США достатньо активно використовували Апеляційний орган СОТ у диспутах проти Китаю (рис. 3). З поданих ними 23 скарги 11 були вирішені на їхню користь, 9 погашені в процесі консультацій, а по трьом рішення поки що не винесено. Натомість із 15 скарг Китаю на США до СОТ лише 1 з 5 вироків виявився на користь позивача, з трьох знайдено компромісні рішення, а решта залишається в процесі розгляду.

Рис. 3. КІЛЬКІСТЬ ПОЗОВІВ У СОТ, ІНІЦІЙОВАНИХ ПРОТИ КНР З БОКУ США, ЄС ТА ІНШИХ КРАЇН, НА ТЛІ КІЛЬКОСТІ ПОЗОВІВ, ПОДАНИХ ДО СОТ КИТАЄМ ПРОТИ США, ЄС ТА ІНШИХ КРАЇН, ЗА 2001–2018 РОКИ



Джерело: WTO

Для подолання функціональної неспроможності Апеляційного органу Китай пропонує зберегти й посилити незалежність його суддів, забезпечити більшу процедурну гнучкість їхньої роботи, інтенсифікувати контакти між ними та представниками країн-членів задля кращого узгодження позицій. Таким чином, КНР разом з іншими шукає засоби підтримки конструктивної ролі Апеляційного органу в забезпеченні прав та обов'язків членами СОТ, гарантування передбачуваності та стабільності торговельного середовища.

Належної оцінки й уточнення потребує, на думку представників Китаю, право країн на «захист національних інтересів», коли, з їхнього погляду, вони порушуються умовами торгівлі. Саме до нього апелювали США, запроваджуючи навесні 2018 року перший раунд підвищених тарифів на імпортовану сталь та алюміній. Вони посилалися на механізми, утілені в Розділі 301 Закону Сполучених Штатів про торгівлю від 1974 року, коли СОТ іще не існувало. Контролюючий торгівлю орган – Американський офіс торговельного представника – уповноважувався вводити санкції проти країн, які практикували «невиправдане та необґрунтоване» ставлення до американського експорту.

Слід нагадати, що на «захист національних інтересів» посилалися й Російська Федерація, коли Україна поскаржилася в СОТ на заборону транспортувати свої вантажі суходелом по її території в країни Центральної Азії, що спричинило падіння експорту в регіон на третину. Третейська група визнала за РФ право вводити обмеження на транзит українських товарів під час «надзвичайної ситуації в міжнародних відносинах». Отже, захист національних інтересів – юридично розмитий принцип, який потребує конкретизації в межах СОТ. У цьому контексті пропозиція Китаю щодо необхідності його прояснення й врегулювання є важливою та доречною; вона могла б бути втілена на основі створення окремого багатостороннього механізму їх перевірки та спостереження.

2. РОЗШИРЕННЯ РОЛІ СОТ У ГЛОБАЛЬНОМУ ЕКОНОМІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.

Одне з найбільш дискусійних завдань, що стоїть перед СОТ, – створити дієвий механізм моніторингу та корегування субсидій, що надаються урядами національним виробникам з метою їх підтримки. Вони стали своєрідними замінниками для тарифних інструментів захисту, вільне оперування якими було обмежено після створення СОТ.

Китай та західні країни активно сперечаються довкола правомірності застосування субсидій і необхідності їх обмеження. З одного боку, аграрний сектор – об'єкт прямої кількостямільярдної підтримки в США, Японії, Канаді та країнах ЄС, що надається на основі Угоди про сільське господарство СОТ. Багаті на фінанси країни, допомагаючи своїм фермерам, у такий спосіб мають перевагу перед менш заможними, виробляють агропродукцію за заниженими цінами та в надлишкових обсягах. Китай виступає проти несправедливих положень Угоди про сільське господарство, закликає поступово усунути їх для розвинутих країн, залишивши лише для тих, що розвиваються, як засіб забезпечення внутрішньої продовольчої безпеки. У мінімізації рівня аграрних субсидій у передових економіках світу зацікавлена й Україна.

З іншого боку, субсидії – інструмент, що активно використовується владою КНР для підтримки державних підприємств. Відповідно до положень Угоди про субсидії та компенсаційні заходи СОТ, країни-члени повинні регулярно інформувати Секретаріат та інших учасників організації про обсяги субсидій, які надаються національним виробникам за різними програмами. Інші країни у відповідь можуть вводити свої компенсаційні заходи, спираючись на повідомлену інформацію. США та ЄС звинувачують Китай у порушенні інформаційних процедур: частоти повідомлень, їхньої повноти та достовірності⁴. Вони вказують на приклади прихованого субсидування через контроль за цінами на проміжну продукцію, надання китайським фірмам від державних банків здешевлених кредитів, пролонгації строків їхнього повернення та періодичного списання.

Не маючи можливості точно визначити рівень цін на субсидовану продукцію, західні країни запроваджують заходи торговельного відшкодування – антидемпінгові, компенсаційні, захисні мита – спираючись на такі критерії, як країна походження товару та форма власності підприємства-виробника. Унаслідок таких підходів страждають не

тільки великі китайські компанії, а й фірми з інших держав. Тому пропозиції китайської сторони щодо необхідності покращення правил визначення цін при запровадженні антидемпінгових мит, звуження спектру понять, які описують субсидування, уточнення процедур проведення компенсаційних розслідувань, формування пільгових правил підтримки малого й середнього бізнесу з країн, що розвиваються, видаються слушними та потребують вироблення спільної позиції в межах СОТ.

Світова організація торгівлі зберігає потенціал майданчика для узгодження інтересів країн, про що свідчить конкретний кейс вироблення правил субсидування галузі риболовства. За результатами переговорів при активній участі Китаю сформовано робочий документ, спрямований на унеможливлення надмірного, нелегального, нерегульованого вилову, а також перевиробництва рибної продукції. Світова спільнота потребує аналогічного унормування правил підтримки виробників у сільському господарстві, промислових секторах, е-комерції та сфері послуг. Слід відзначити, що КНР виступає за формування таких угод, де буде «поважатися» право країн-членів додатково регулювати внутрішнє середовище відповідного сектору, забезпечувати «мережевий суверенітет, інформаційну безпеку та захист приватності»⁵. Ці застереження, вочевидь, ускладнюватимуть пошук консенсусу між учасниками переговорів.

Зі схожими пропозиціями Китай виступає в межах діалогу на базі СОТ щодо заходів стимулювання інвестицій. З одного боку, підтримуються ініціативи з посилення прозорості, спрощення адміністративних процедур та міжнародної кооперації, з іншого – обстоюється пріоритет внутрішніх регуляцій над міжнародними, а акцент зміщується в напрямку унормування роботи середнього й малого бізнесу. Паралельно КНР веде переговори на двосторонній основі з кількома великими гравцями – найперше Європейським Союзом – щодо підписання всеосягненої угоди щодо інвестування.

3. ПІДВИЩЕННЯ ОПЕРАЦІЙНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СОТ.

Торговельна політика країн-членів СОТ є сферою, що перебуває в стані динамічних змін. Стежити за останніми, узагальнювати та перевіряти інформацію – це важливі допоміжні функції, які виконує організація. Вони спираються на:

- 1) своєчасне оповіщення (нотифікацію), яке члени зобов'язані проводити при змінах у власних законах та політиці;
- 2) періодичні огляди торговельної практики й законодавства, здійснювані Органом із огляду торговельної політики СОТ.

⁴ "2018 Report to Congress On China's WTO Compliance", p. 75 – 79.

⁵ China's Proposal on WTO Reform, 2019, p. 7 – 8.

У зв'язку з тим, що деякі країни з різних причин не справляються із цим завданням, Китай пропонує створити два треки нотифікацій: перший – для розвинутих країн, які своєю акуратністю, глибиною та своєчасністю слугуватимуть решті прикладом та досвідом у питаннях оповіщення, а другим треком слідуватимуть країни, що розвиваються, намагаючись покращити свої механізми передачі інформації.

На противагу КНР розвинуті країни закликають стимулювати членів СОТ здійснювати оповіщення на належному рівні за рахунок застосування санкційних механізмів до порушників. Зокрема, ЄС пропонує⁶ встановити чіткі вимоги, розширити ревізійні повноваження Органу з огляду торгової політики та Секретаріату СОТ, уніфікувати інформаційну базу, ввести санкції (тимчасове обмеження прав голосування) за умисне та повторюване недотримання погоджених вимог.

Дебати довкола механізму моніторингу торговельної політики підсвітили іншу важливу проблему – брак повноважень у Секретаріату СОТ для примусу членів до виконання погоджених норм та правил. На відміну від Міжнародного валютного фонду чи Світового банку, СОТ не має операційної автономії, а її рішення ухвалюються лише повним консенсусом. Серед своїх пропозицій Китай звертає увагу на необхідність наближення функцій структурних підрозділів організації до інтересів і потреб членів. Пріоритетом оголошується посилення кооперації з іншими міжнародними інститутами та дослідницьких можливостей організації. Проте для відстоювання інтересів країн, що розвиваються, велике значення має здатність СОТ діяти незалежно, виносити приписи щодо недотримання правил торгівлі й визначати штрафи для порушників.

4. ПОСИЛЕННЯ ІНКЛЮЗИВНОСТІ СИСТЕМИ БАГАТОСТОРОННЬОЇ ТОРГІВЛІ.

Координація транскордонної торгівлі на основі правил СОТ має не лише зберегти свій багатосторонній формат, але й сприяти економічному розвитку, особливо країн, що розвиваються, вважають у Пекіні. Їх відставання від розвинених країн проявляється не тільки в нижчому рівні ВВП на душу населення, а й у таких параметрах, як стадія соціально-економічного розвитку, структура промисловості та конкурентоспроможність, нерівномірність регіонального розвитку, грамотність і рівень освіти, досяжність соціальної допомоги й можливості участі в міжнародному управлінні⁷. Для полегшення адаптації країн, що розвиваються, до міжнародних правил, а також щоб уникнути тимчасового погіршення їхньої економічної динаміки, уставом організації передбачений Спеціальний і диференційований статус (СДС). Він дозволяє країнам утримувати тарифи на вищому рівні, клопотати про пом'якшення умов, пільгові строки та технічну допомогу з імплементації нових угод або регулятивних положень СОТ. Проблема із СДС полягає в тому, що країни самі вирішують, чи належать вони до таких, що розвиваються, а отже, отримують преференції. Чітких критеріїв, які відмежовують їх від розвинених, також немає, а це дозволяє користуватися СДС невизначено довго.

Оскільки багато країн – Сінгапур, Південна Корея, ОАЕ, Ізраїль, Туреччина, Китай – визнають себе країнами, що розвиваються, у Сполучених Штатах наполягають на терміновому перегляді умов надання СДС. Ним, на їхню думку, не можуть користуватися ті, хто є членами ОЕСР, входять до групи G20, зараховані Світовим банком до категорії країн із високим доходом або чия частка у світовій торгівлі товарами більше ніж 0,5 %.

⁶ "Multilateralism in international trade. Reforming the WTO". European Parliament Briefing. – October 2018. "WTO modernization. Concept paper". European Council. – September 2018.

⁷ China's Position Paper on WTO Reform, 2018.

Китай визнає себе найбільшою у світі країною, що розвивається, та категорично протидіє спробам позбавити його СДС. Водночас він погоджується з необхідністю зробити статус «більш чітким, ефективним та робочим». На практиці його пропозиції стосуються посилення моніторингу вже діючих СДС, надання більш конкретної й таргетованої технічної підтримки країнам, що розвиваються, резервування за ними преференцій під час майбутніх переговорів щодо удосконалення правил торгівлі та інвестування, а також заохочення брати на себе зобов'язання, співмірні з рівнем їхнього економічного розвитку. Такий підхід дозволяє висувати про відкритість позиції Китаю щодо СДС порівняно, наприклад, з європейською, яка закликає країни, що розвиваються, роз'яснювати, в яких сферах вони потребують пільгового ставлення до їхніх економік, формувати дорожні карти проходження пільгового періоду, брати зобов'язання відмовитися від СДС на певну дату.

Найбільш контраверсійним у порядку денному реформ СОТ є становище компаній державної форми власності. Їхня роль в економіці КНР – визначальна: уряд реалізує через них свою промислову, інвестиційну, інфраструктурну та соціальну політику, а їхній внесок у створення ВВП сягає 25–30 %. Позиція розвинених країн полягає в тому, що подібні держкомпанії здійснюють купівлі та продажі,

орієнтуючись на владні директиви, а не комерційні розрахунки, вони конкурують з іншими за рахунок державних субсидій та пільгових кредитів, дискримінують іноземні фірми на внутрішніх ринках, спираючись на адміністративні бар'єри. Тобто, перебуваючи в тісному контакті з органами державної влади, китайські державні компанії викривляють міжнародну торгівлю.

Правилами СОТ не передбачено спеціального регулювання роботи компаній державної форми власності на міжнародних ринках, прописаний лише статус державних торгових підприємств на основі принципу недискримінації їхніх приватних конкурентів. В угоді, що унормовує використання субсидій та компенсаційних заходів, згадується розмите поняття «державний орган» (public body), без конкретизації, чи поширюється це визначення на держкомпанії.

КНР серед своїх пропозицій щодо реформ СОТ тільки поверхово торкається проблеми державних компаній, доводячи, що вони беруть участь у «комерційних змаганнях як рівні гравці». Спроби створити проти них окремі правила є згубними для «чесної конкуренції». Саме на забезпеченні останнього й слід сконцентруватися, модернізуючи СОТ. Однак значущим тут є прозорість діяльності компаній, недискримінація інвестицій за походженням, регуляція надання субсидій, а не форма власності підприємств.

Підсумовуючи, можна відзначити такі важливі аспекти підходу Китаю до діяльності Світової організації торгівлі та напрямків її модернізації. Виконавши майже всі зобов'язання, зафіксовані в Протоколі про приєднання до СОТ, КНР активно співпрацює з іншими країнами щодо удосконалення правил організації, активно захищаючи власні інтереси.

Оновлення СОТ перебуває в фокусі Пекіна, проте воно має відбуватися без поспіху, синхронізуватися з курсом на оновлення та відкритість, який обрала КНР. Організація та її правила мають змінюватися не під тиском та відповідно до вимог окремої країни, а на основі віднайдення консенсусу та із збереженням національних відмінностей.

Функціонування Світової організації торгівлі розглядається в Китаї як спосіб збереження упорядкованості світових торговельних відносин, недопущення їх хаотизації та усунення «дефіциту глобального управління». Вихід за межі чинних правил під час торговельних протистоянь і воєн спричинятиме втрату ладу й контролю за їхнім перебігом, перешкоджатиме глобальному економічному розвитку.

Щоб просувати свої ініціативи щодо СОТ, Китай шукатиме підтримки серед членів, більшість із яких належить до групи країн, що розвиваються. Його пропозиції, спрямовані на збереження дієвості арбітражної функції організації та преференційного статусу для країн, що розвиваються, співзвучні з інтересами України. Спільними зусиллями, підтримуючи справедливість, прозорість і порядок у координації міжнародної торгівлі на основі СОТ, Україна й Китай укріплюватимуть двосторонню співпрацю, поглиблюватимуть взаємодію на політичному рівні та сприятимуть глобальному економічному розвитку.