

№ 1/9 2017

# Торговая политика

— Trade policy —



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт торговой политики

№ 1/9 2017

# Торговая политика

———— Trade policy ————



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт торговой политики

# Contents

- 7 **Message from Editor-in-Chief**
- 9 **Baranova M.**  
Ensuring transparency of international trade in goods and services within the framework of Agreements of the GATT/WTO
- 23 **Tabarovskaya M., Sherov-Ignatiev V.**  
WTO after Nairobi: calls from the megaregional agreements and coalition activity of Russia
- 46 **Valeeva E.**  
Renewable Energy Protectionism and the World Trade Organization Regime
- 75 **Glazatov M. V.**  
The practice of subsidizing: some aspects of the WTO dispute settlement
- 102 **Petrov A.**  
Education in Russia and competitiveness of Russian economy

# Содержание

**7 От главного редактора**

**9 Баранова М. А.**

Обеспечение прозрачности международного регулирования торговли товарами и услугами в рамках соглашений ГАТТ/ВТО

**23 Табаровская М.А., Шеров-Игнатъев В. Г.**

ВТО после Найроби: вызовы со стороны мегарегиональных соглашений и коалиционная активность России

**46 Валеева Э.Н.**

Правила Всемирной торговой организации и протекционизм в области возобновляемых источников энергии»

**75 Глазатов М. В.**

Практика субсидирования: некоторые аспекты разрешения споров в ВТО

**102 Петров А.А.**

Российское образование и конкурентоспособность российской экономики

**Главный редактор — М.Ю. Медведков,**  
канд. экон. наук,  
директор Департамента торговых переговоров  
Минэкономразвития России,  
зав. Кафедрой торговой политики  
Института торговой политики НИУ ВШЭ

## **Редакционная коллегия**

**Баландина Г.В. —**  
ст. научный сотрудник Института прикладных экономических  
исследований РАНХиГС, заслуженный юрист РФ

**Баранова М.А. —**  
начальник отдела правового сопровождения торговых  
переговоров Департамента торговых переговоров  
Минэкономразвития России

**Бувев В.В. —**  
вице-президент Национального института системных исследований  
проблем предпринимательства

**Вишневская Н.Т. —**  
канд. экон. наук, зам. директора Центра трудовых исследований, НИУ ВШЭ

**Волчкова Н.А. —**  
профессор экономики, ЦЭМИ, ЦЭФИР, РЭШ, директор по прикладным  
исследованиям ЦЭФИР

**Глазатова М.К. —**  
канд. экон. наук, зам. директора Института торговой политики НИУ ВШЭ,  
зам. главного редактора журнала

**Ершова Т.М. —**  
зав. редакцией журнала

**Забоев А.И. —**  
канд. экон. наук, зав. Отделом международного сотрудничества  
ФГУП «Научного центра по комплексным транспортным проблемам  
Минтранса России»

**Зуев В.Н. —**  
д-р экон. наук, профессор, Факультет мировой экономики и мировой  
политики НИУ ВШЭ

**Исаченко Т.М.** —

д-р экон. наук, профессор Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У)

**Кашанин А.В.** —

канд. юрид. наук, зам. директора Института правовых исследований НИУ ВШЭ

**Киселев С.В.** —

д-р экон. наук, профессор, зав. Кафедрой агроэкономики МГУ им. М.В. Ломоносова

**Лыкова Л.Н.** —

д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН

**Ревенко Л.С.** —

д-р экон. наук, профессор, Кафедра международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО(У)

**Савельев О.В.** —

канд. экон. наук, зам. зав. Кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ

**Чернышов С.В.** —

канд. экон. наук, помощник министра по торговле Евразийской экономической комиссии (ЕЭК)

**Шпильковская Н.М.** —

главный эксперт Центра экспертизы по вопросам ВТО, главный редактор периодического издания «Мосты»

**Шумилов В.М.** —

д-р юрид. наук, зав. Кафедрой международного права ВАВТ

**Якушкин В.С.** —

д-р экон. наук, профессор Кафедры мировой экономики факультета экономики и права МГЛУ

## **Редакционный совет**

**Медведков М.Ю.** —

канд. экон. наук, директор Департамента торговых переговоров Минэкономразвития России, зав. Кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ, главный редактор

**Кросби Э. —**

директор по программам и стратегическому развитию Международного центра торговли и устойчивого развития (МЦТУР), Женева

**Трунк А. —**

профессор права Кильского университета, директор Института права стран Восточной Европы, сопредседатель Российско-германского юридического института, первый зам. декана Юридического факультета Кильского университета

**Данильцев А.В. —**

д-р экон. наук, директор Института торговой политики НИУ ВШЭ

**Мартынов А.С. —**

зам. директора Центра экспертизы по вопросам ВТО

**Петров Г.Г. —**

вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ

**Совэ П. —**

директор по академическому сотрудничеству Института мировой торговли Университета Берна, профессор Университета Берна, профессор Университета Барселоны (магистратура по торговой политике), член редакционных коллегий «Journal of International Economic Law» и «Journal of World Trade»

**Сутырин С.Ф. —**

д-р экон. наук, зав. Кафедрой мировой экономики СПбГУ

**Заведующая редакцией**

**Ершова Татьяна Михайловна**

## От главного редактора

Очередной номер журнала, с одной стороны, отражает современную тенденцию в области торговой политики и регулирования внешнеэкономических связей — расширение охвата и интересов данной сферы деятельности, а с другой стороны, возвращает нас к «вечному», традиционному вопросу — применение инструментов регулирования торговли в рамках правил многосторонней системы ее регулирования.

Номер открывается статьей, посвященной проблемам реализации одного из ключевых принципов многосторонней системы ВТО — транспарентности. Часто данный вопрос воспринимается как некоторое декларативное проявление торгово-политических теоретиков и знатоков международного права. Однако в современных условиях этот фактор очень часто работает как эффективный рычаг снижения транзакционных издержек в торговле и, соответственно, расширения границ международных коммерческих операций и международного экономического сотрудничества. И наоборот, дефицит транспарентности способен стать не только реальным тормозом для бизнеса, но и скрытым, зачастую трудно преодолеваемым барьером в торговле. В некоторых случаях недостаточная транспарентность поведения важных игроков на мировом рынке становится причиной даже политических озабоченностей и недоразумений: вспомним беспокойство и спекуляции вокруг переговоров о создании крупных региональных блоков, когда информация о них была недостаточной. В предлагаемой читателям статье детально анализируются механизмы транспарентности, заложенные в соглашениях ВТО в области торговли товарами и услугами.

Следующая статья номера продолжает тему применения правил в сфере регулирования торговли в ином контексте — с точки зрения формирования различных подходов к развитию системы ВТО и создания коалиций стран-членов в зависимости от их позиции по различным вопросам.

Тема «классических» инструментов торговой политики продолжается в статье, посвященной использованию субсидирования в рамках правил ВТО. В ней автор рассматривает эволюцию практики действия многосторонней системы регулирования в данной сфере. При этом особое внимание уделено наиболее важным случаям возникновения торговых конфликтов и разрешению споров, связанных с субсидированием.

Новые направления в торговой политике в номере представлены экологической тематикой и уже совсем новой темой — развитием сектора образовательных услуг в контексте конкурентоспособности национальной экономики.

Статья экологической тематики посвящена одному из важнейших аспектов взаимосвязи торговли и экологического регулирования, а именно взаимос-

вязи практики поддержки и стимулирования развития «зеленой» энергетики, использования возобновляемых источников энергии и существующих правил соглашений ВТО. В данном случае также большое внимание уделено проблемам субсидирования, однако она приобретает совершенно другое звучание, выходит за рамки традиционной коммерции и переходит в область глобальных вопросов развития экономики и общества, которые еще не получили полного отражения в нормах и правилах многосторонней системы регулирования торговли.

Наконец, в данном номере журнала представлена совершенно новая область — взаимосвязь международной конкуренции и развития базовых ценностей общества и его интеллектуальной и духовной жизни. Это направление открывается статьей, посвященной влиянию развития национальной системы образования на возможности страны успешно конкурировать в современной глобальной экономике. Несмотря на то что развитие международной торговли образовательными услугами довольно часто становится предметом анализа в отечественной и зарубежной литературе, как правило, в большинстве случаев рассматриваются вопросы преимуществ развития экспорта образовательных услуг и конкурентоспособности собственно образовательных учреждений — в основном университетов, т. е. учреждений высшего профессионального образования. В предлагаемой читателям статье поставлена проблема взаимосвязи уровня и особенностей развития национальной системы образования как экономического и социального фактора, который способен повлиять на возможности страны занять достойное место в глобальной экономике. Казалось бы такая постановка вопроса нетипична для торгово-политической тематики, однако даже общий взгляд на современные тенденции трансформации сферы интересов тех, кто занят вопросами торговой политики, показывает, что социальные и гуманитарные вопросы все больше проникают в данную сферу «прагматичной коммерции». Это не только интерес к взаимосвязи регулирования торговли и глобальных проблем (например, торговля и экология или торговля и борьба с голодом), но и такие области, как сохранение культурной идентичности и доступ на рынок услуг, влияние системы социального обеспечения или использование детского труда на условия конкуренции на мировом рынке, обеспечение равноправия и прав женщин в условиях либерализации торговли. Надеемся, что это направление будет интересно читателям и авторам журнала.

*М. Ю. Медведков*

УДК 339.5

Баранова М. А.<sup>1</sup>

# Обеспечение прозрачности международного регулирования торговли товарами и услугами в рамках соглашений ГАТТ/ВТО

Рассмотрены основные положения обязательства соглашений ВТО в торговле товарами и услугами, направленные на обеспечение транспарентности. Проанализированы значение фактора транспарентности для развития торговли и основные механизмы обеспечения прозрачности регулирования международной торговли на национальном и многостороннем уровне, а также основные обязательства участников ВТО в данной области. При этом особое внимание уделено особенностям обязательств России, согласованным в ходе переговоров по присоединению к ВТО. Также рассмотрены проблемы применения принципов транспарентности ВТО в сфере региональных торговых соглашений.

**Ключевые слова:** *транспарентность, торговля товарами, торговля услугами, ВТО, обязательства ВТО, региональные торговые соглашения.*

Транспарентность — базовый принцип функционирования многосторонней торговой системы. Однако соглашения ВТО не содержат четкого и однозначного определения данного принципа.

В экономической теории фактор транспарентности традиционно рассматривается в контексте влияния на уровень транзакционных издержек и поведение участников рынка в условиях асимметрии информации. При этом теория признает, что данный фактор является существенным с точки зрения снижения не только уровня затрат, но и возможности обеспечения эффективного функционирования механизмов конкуренции и рыночных механизмов в целом.

---

<sup>1</sup> Баранова Мария Андреевна — заместитель директора Департамента торговых переговоров Минэкономразвития России, магистр разрешения международных споров (LLW), Университет Женевы. E-mail: <baranovama@econotyu.gov.ru>.

Общий анализ содержания транспарентности применительно к сфере регулирования международной торговли был представлен, в частности, в работе А. В. Данильцева «Международная торговля: инструменты регулирования»<sup>1</sup>, в которой рассмотрены основные элементы данного явления, наиболее типичные инструменты обеспечения транспарентности, а также факторы снижения уровня транспарентности, включая способы дискриминационного снижения ее уровня с целью создания конкурентных преимуществ для национального бизнеса.

Можно сказать, что на практике данный принцип традиционно состоит из следующих основных элементов:

- требования, касающиеся доступа заинтересованных лиц к законодательству страны — члена ВТО, включая порядок его опубликования и вступления в силу;
- требования, касающиеся уведомлений членами ВТО друг друга о различных аспектах своей торговой политики;
- функционирование различных контактных «точек», цель которых — предоставление информации заинтересованным лицам по вопросам торговой политики своего государства;
- исключения из данных правил.

Кроме того, следует упомянуть меры транспарентности в отношении региональных торговых соглашений (РТС), представляющих особое направление обеспечения прозрачности в отношении мер не только регулирования, но и функционирования многосторонней системы в целом. Данный вопрос требует отдельного особого исследования. Обеспечение транспарентности РТС — это одновременно и фактор расширения возможностей использования преимуществ РТС, и важнейшая предпосылка эффективного согласования целей и практики многостороннего регулирования и регионального сотрудничества. Такая позиция, в частности, отмечена в итоговых документах встречи лидеров «Большой двадцатки» в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г.<sup>2</sup> Таким образом, проблема обеспечения транспарентности РТС является частью вопроса о взаимосвязи многосторонних недискриминационных обязательств и применения мер регулирования в рамках РТС. При этом данная сфера применения правил транспарентности специально не регулируется многосторонними соглашениями ВТО, хотя ей посвящены специальные решения ее органов, которые предусматривают некоторые инструменты транспарентности, но не устанавливают обязательства, сход-

---

1 Данильцев А.В. *Международная торговля: инструменты регулирования*. Изд. 2-е, перераб. М.: Палеотип, Деловая литература, 2004.

2 Документ встречи лидеров «Совершенствование транспарентности в РТС». URL: <<http://ru.g20Russia.ru/documents/>>.

ные с уровнем обязательств многосторонних соглашений или протоколов о присоединении.

Источник правил транспарентности в системе обязательств ВТО, регулирующих торговлю товарами и услугами, — как сами многосторонние торговые соглашения, содержащиеся в приложениях 1–3 к Марракешскому соглашению, так и протоколы о присоединении стран к ВТО, не являющихся первоначальными ее членами в соответствии со ст. XI Марракешского соглашения. При этом очевидно, что дополнительные обязательства, принимаемые такими членами организации в ходе своего присоединения, являются индивидуальными именно для этих членов, не распространяются на других членов ВТО и варьируются по степени жесткости в зависимости от обязательств каждой конкретной присоединившейся страны к ВТО.

Еще на стадии зарождения системы ВТО договаривающиеся государства включили в текст ГАТТ-47 минимальный набор правил, касающихся опубликования нормативных правовых актов и нотификаций. Уже тогда было понятно, что без гарантированного доступа торговых операторов к законодательству юрисдикции, в которой они осуществляют свою деятельность, а также без обеспечения достаточного уровня предсказуемости такого законодательства и его изменений, невозможно обеспечить и предсказуемость всей многосторонней торговой системы. На практике регулирование торговли осуществляется именно посредством национального законодательства. Для достижения целей, заявленных в преамбуле ГАТТ-47, операторы должны быть заранее проинформированы об изменениях в национальном регулировании страны-импортера.

В дальнейшем с принятием соглашений Уругвайского раунда и присоединением новых членов к организации требования к транспарентности были усилены. Однако нельзя сказать, что данные требования на настоящий момент достигли своего потолка и место для улучшения правил полностью отсутствует.

## **Базовые требования ГАТТ**

В части публикации нормативных правовых актов базовые правила содержатся в ст. X ГАТТ-47. Ее можно разделить на несколько важных элементов:

- первое предложение п. 1 данной статьи требует, что законы, правила, судебные решения и административные правила общего применения должны быть незамедлительно опубликованы таким образом, чтобы правительства и торговые операторы имели возможность ознакомиться с ними. С развитием информационных технологий выполнение данного требования стало менее затратным. Следует отметить, что данные

правила распространяются далеко не на все нормативные правовые акты членов ВТО<sup>1</sup>;

- далее п. 1 ст. X обязывает членов ВТО публиковать международные соглашения, «затрагивающие международную торговую политику», но не содержит требования к форме опубликования и предоставления заинтересованным лицам доступа к таким международным соглашениям. В этом же пункте есть и исключения из общего правила публикации национального законодательства и международных соглашений: в последнем предложении данного пункта сказано, что ничто не должно требовать от договаривающейся стороны раскрывать конфиденциальную информацию, если это может препятствовать исполнению законов или иным образом противоречить публичным интересам либо причинить ущерб законным коммерческим интересам отдельного предприятия (частного или публичного);
- п. 2 ст. X устанавливает, что ни одна мера общего применения, оказывающая влияние на уровень пошлины или иного сбора в отношении импорта либо устанавливающая новое или более обременительное требование, ограничение либо запрет в отношении импорта или в отношении переводов платежей, не может вступить в силу (имплементирована) до момента ее официального опубликования. Это, впрочем, не гарантирует того, что оператору будет предоставлено время, необходимое для адаптации к новым условиям торговли. Кроме того, в отличие от ГАТС ГАТТ не содержит определения понятия «мера», а п. 2 не содержит перечня видов актов, подпадающих под его действие.

Кроме того, ст. X содержит несколько положений, касающихся администрирования актов общего применения, что также повышает уровень транспарентности через повышение уровня предсказуемости применения законодательства каждым членом ВТО. Пункт 3 ст. X ГАТТ требует, чтобы каждая договаривающаяся сторона администрировала свои законы, правила, решения и указания, перечисленные в п. 1 данной статьи, единообразным, непредвзятым и разумным образом. В данном пункте также говорится о том, что каждая договаривающаяся сторона обязана сохранять на своей территории судебные, арбитражные или административные трибуналы для целей, среди прочего, незамедлительного пересмотра и корректирования

---

*1 Охват данного требования сужен, во-первых, только до актов общего применения, а во-вторых, до актов, связанных с классификацией или оценкой товаров для таможенных целей, уровнями пошлины, налога или иного сбора, либо требованиями, ограничениями или запретами в отношении импорта или экспорта либо в отношении переводов платежей, которые оказывают влияние на продажу, дистрибьюцию, транспортировку, страхование, инспекции складов, размещение, переработку, смешение или иное использование.*

административных действий, связанных с таможенными вопросами<sup>1</sup>. Существующие или создаваемые органы должны быть независимы от административных органов, чьи решения они должны пересматривать, а решения должны быть обязательными для всех административных органов. При этом имеется оговорка о том, что данная статья не требует изменения системы пересмотра административных органов, которая существует на дату вступления ГАТТ в силу на территории договаривающихся государств, даже если органы, отвечающие за пересмотр, на практике не являются независимыми от административных органов, чьи решения/действия они пересматривают, при условии, что первые фактически могут обеспечить объективный и непредвзятый пересмотр таких действий или решений.

В практике Органа по разрешению споров ВТО (ОРС) ст. X является довольно популярным основанием для оспаривания мер членом ВТО: из почти 500 споров, рассматриваемых в рамках механизма разрешения споров ВТО к настоящему моменту, в более чем 100 случаях меры оспаривались на предмет соответствия различным элементам указанной статьи. Однако данная статья используется не самостоятельно, а в сочетании с заявлением о нарушениях иных положений ГАТТ.

## Соглашения Уругвайского раунда

Соглашения, заключенные по итогам Уругвайского раунда, сформировали международные обязательства для членом ВТО в новых сферах и расширили существующие обязательства.

**ГАТС.** В сфере торговли услугами Соглашение ВТО по торговле услугами (ГАТС) содержит положения, аналогичные ст. X ГАТТ. При этом отдельные элементы, аналогичные положениям ст. X ГАТТ, содержатся не в одной статье, а разнесены по нескольким.

Базовые правила, касающиеся вопросов транспарентности в области торговли услугами, установлены ст. III ГАТС.

Каждый член ВТО должен незамедлительно и как минимум в момент вступления в силу публиковать все меры общего применения, связанные

---

*1 Для тех договаривающихся сторон, на территории которых подобные органы отсутствуют, требования данного пункта значительно мягче, они должны быть созданы так скоро, как это практически возможно, что связано со очевидными различиями конституционных систем стран — членом ВТО (а до ВТО договаривающихся сторон ГАТТ). Конституциями отдельных государств создание подобных органов могло быть не предусмотрено, а в отдельных случаях могло и противоречить конституции.*

и оказывающие влияние на функционирование ГАТС. Но это требование не распространяется на «чрезвычайные» ситуации (какие именно ситуации и обстоятельства следует относить к чрезвычайным не раскрывается). Зато (в отличие от ГАТТ) ГАТС содержит определение понятия «мера», что более точно определяет сферу действия обязательства. Под «мерой» понимается «любая мера члена в форме закона, постановления, правила, процедуры, решения, административного действия или любой иной форме».

Однако нигде в Соглашении не дается определение термина «мера, затрагивающая или оказывающая влияние на функционирование данного Соглашения», используемого в ст. III ГАТС. Таким образом, единого понимания между членами ВТО относительно охвата ст. III ГАТС нет. Но критериями охвата обязательства являются, во-первых, меры, как они определены в ст. XXVIII ГАТС, во-вторых, они должны быть общего применения. Третий критерий «влияние на функционирование Соглашения» потребует уточнить в будущем либо в ходе многосторонних переговоров, либо в рамках рассмотрения спора в ОРС ВТО.

По аналогии с п. 1 ст. X ГАТТ члены ВТО также обязуются публиковать свои международные соглашения, затрагивающие или оказывающие влияние на торговлю услугами.

Публикация — способ пассивного информирования. Однако в рамках ВТО используются и механизмы активного информирования о применяемых мерах. Случаями активного информирования членов ВТО о мерах регулирования торговли, который предусмотрен ГАТТ, являются требования ст. XVI и XXIV ГАТТ. Это, соответственно, нотификация программ субсидирования, прямо или косвенно направленных на увеличение экспорта, и информирование договаривающихся сторон в случае намерения одной из них заключить соглашение о таможенном союзе, зоне свободной торговли или промежуточного соглашения, ведущего к формированию таких договоренностей в будущем<sup>1</sup>.

В случае ГАТС каждый член ВТО обязан незамедлительно и, как минимум, раз в год информировать Совет по торговле услугами ВТО о принятии любых новых или изменении любых существующих законов, правил либо административных рекомендаций, которые существенно влияют на торговлю услугами в секторах, в которых данный член ВТО принял на себя специфические обязательства. Сразу бросается в глаза отличие как от «стандартного» языка ГАТС, оперирующего понятиями «мера», а не «закон» или «правила»,

---

<sup>1</sup> Договаривающаяся сторона, у которой есть подобное намерение, обязана раскрыть такую имеющуюся в ее распоряжении информацию о таможенном союзе или зоне свободной торговли, позволяющую другим договаривающимся сторонам дать такие рекомендации или заключение по данному вопросу, которые они сочтут уместными.

а также и от уже существовавших на момент принятия ГАТС требований ст. X ГАТТ, оперирующей понятиями «закон, постановление (и т.д.) общего применения». Но возникают вопросы, каковы критерии для определения «существенности» влияния на торговлю услугами, каков должен быть масштаб влияния: в масштабе всей организации либо в двустороннем формате или на региональном уровне. Кроме того, важно качество влияния: нужно ли нотифицировать только негативные (ограничительные или запретительные) меры либо меры, направленные на либерализацию или упрощение торговли в данной сфере. В случае с качеством мер верным, скорее, является позиция, что нотифицировать требуется только негативные по своим последствиям меры. На это в первую очередь указывает слово “*affect*” в английском тексте.

Еще одним новым элементом, направленным на повышение транспарентности, является механизм ответов на запросы членов организации в отношении мер общего применения и международных соглашений других членов ВТО. Подобного рода механизм кажется очевидным — государства должны реагировать на запросы друг друга. Однако перенос данного очевидного правила на уровень международного обязательства предоставляет странам — членам организации больше гарантий, ведь любое нарушение данного правила теперь может быть оспорено в ОРС. На практике такое, конечно, маловероятно, поскольку использование механизма ОРС — крайне дорогое «удовольствие», а результатом может стать только рекомендация ОРС члену ВТО привести практику игнорирования запросов других стран-членов в соответствие с его обязательствами. Вместе с тем ничто не мешает членам ВТО, кого такая практика негативно затрагивает, поднимать данный вопрос в рамках заседаний рабочих органов организации (как специфических комитетов и рабочих групп, так и Совета по торговле товарами или Генерального совета ВТО), что может положительно сказаться на политике в области транспарентности членов организации.

Члены ВТО также должны учредить на своей территории, как минимум, одну контактную точку, в функции которой входит предоставление специфической информации другим членам ВТО по их запросу относительно любых вопросов, на которые распространяются обязательства членов ВТО по предоставлению нотификаций, как это предусмотрено п. 3 ст. III ГАТС. При этом ГАТС не устанавливает каких-либо специальных требований к работе данных контактных точек — они могут быть государственными или частными, функционировать исключительно в сети Интернет или иметь специальный офис на территории этого члена ВТО. Не устанавливаются также и сроки предоставления ими ответов на запросы в отличие от положений первого предложения п. 4 ст. III ГАТС, требующих предоставления ответов «незамедлительно».

В случае если, по мнению одного члена ВТО, другой недобросовестно или не в полной мере выполняет свои обязательства, вытекающие из данной статьи (а также в любых иных случаях), первый имеет право на основании п. 5 ст. III ГАТС нотифицировать в Совет по торговле услугами любую меру,

принятую другим членом ВТО и оказывающую, по мнению нотифицирующего ее члена ВТО, влияние на функционирование Соглашения.

ГАТС также регулируются вопросы администрирования и порядка пересмотра мер общего применения. Его ст. VI, касающаяся вопросов внутреннего регулирования, содержит положения, аналогичные п. 3 ст. X ГАТТ: члены ВТО обязаны администрировать свои меры общего применения, затрагивающие торговлю товарами, разумным, объективным и непредвзятым образом. Однако это обязательство касается только секторов, где члены ВТО приняли на себя специфические обязательства. Члены ВТО также обязаны создавать (так скоро, как это возможно) или сохранять на своей территории судебные, арбитражные или административные трибуналы или процедуры, направленные на пересмотр и, если необходимо, корректировку принятых административных решений. Но их создание не требуется, если это противоречит конституционной структуре конкретного члена или природе его правовой системы.

Еще одним элементом, направленным на повышение прозрачности деятельности государственных органов, является требование п. 3 ст. VI ГАТС. Данное положение обязывает компетентные органы информировать заявителя, подавшего запрос на получение лицензии, о принятом ими по такому заявлению решении. До вынесения окончательного решения компетентные органы должны информировать заявителя о статусе его заявления по его же запросу. Это обязательство, впрочем, также касается только тех секторов, где соответствующим членом ВТО были приняты специфические обязательства.

По аналогии с п. 1 ст. X ГАТТ в ст. III-*bis* ГАТС говорится о том, что ничто в настоящем соглашении не требует от любого члена ВТО предоставлять конфиденциальную информацию, раскрытие которой будет препятствовать исполнению законов или иным образом противоречить публичным интересам либо причинит ущерб законным коммерческим интересам отдельного предприятия, частного или публичного. В отличие от ГАТТ данное изъятие значительно шире. Если в ГАТТ оговорка о конфиденциальной информации касалась только п. 1 ст. X ГАТТ, то в ГАТС ст. III-*bis* является горизонтальным изъятием из всех положений Соглашения.

**Иные соглашения ВТО** также содержат специфические требования по прозрачности. Одни устанавливают, например, более широкий круг вопросов, к которым применяются правила об опубликовании актов. В частности, Соглашение по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ) и Соглашение по санитарным и фитосанитарным мерам (Соглашение по СФС) требуют опубликования проектов нормативных актов и создания специализированной контактной точки. Некоторые соглашения предусматривают специфические правила по нотификациям отдельных мер (например, Соглашение по специальным защитным мерам и Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам). Особо следует отметить соглашения по ТБТ и СФС, обеспечивающих наивысший уровень прозрачности, поскольку требу-

ют не просто информирования о принятых и действующих мерах регулирования, а и прозрачности на этапе разработки таких мер и соответствующей нормативно-правовой базы. Ими предусматривается, во-первых, публикация планов разработки новых нормативных актов, содержащих требования к продукции, а во-вторых, предоставление возможности ознакомления с проектами таких документов и комментариев к ним. Кроме того, косвенным элементом транспарентности является требование использовать в качестве основы при разработке обязательных требований к продукции международные стандарты (или соответствующие документы международных организаций, например ФАО)<sup>1</sup>. Хотя это прямо не связано собственно с предоставлением информации, но фактор гармонизации позволяет повысить степень предсказуемости в процессе разработки и принятия нового законодательства. Следует отметить, что в ходе адаптации российского законодательства и практики регулирования к правилам ВТО в данной области впервые в отечественную законодательную и регулятивную практику были внедрены описанные выше наиболее высокие требования к обеспечению транспарентности.

По очень интересному пути пошли разработчики Соглашения по торговым аспектам интеллектуальной собственности (ТРИПС). Идеи, заложенные в ст. 63 ТРИПС, по своей сути повторяют все вышеописанные. Данной статьей предусмотрена и публикация актов и международных соглашений, связанных с предметом регулирования ТРИПС, и нотифицирование соответствующего законодательства в специализированный орган — Совет по ТРИПС, и ответы на запросы членов ВТО, и оговорка о защите конфиденциальной информации. Интересным же является расположение данной статьи в структуре ТРИПС. Если во всех иных соглашениях вопросы транспарентности регулируются либо отдельными статьями, либо отдельными специализированными приложениями, цель которых — именно установление стандартов транспарентности, то разработчики ТРИПС дали транспарентности новую цель — предотвращение и урегулирование споров. Именно так называется ч. V данного Соглашения, в состав которой входит ст. 63. Таким образом, помимо традиционной цели повышения осведомленности членов ВТО о мерах торговой политики друг друга совершенно справедливо указывается на возможность посредством такой осведомленности предотвращения споров, связанных, например, с недопониманием членами ВТО каких-либо целей или порядка применения отдельных мер партнера.

Особая проблема — обеспечение прозрачности процесса создания и функционирования РТС, так как это является допустимым исключением из ба-

---

<sup>1</sup> *Использование международных стандартов в качестве основы при разработке национальной нормативно-правовой базы рассматривается как частичное их использование в той мере, в какой это не противоречит местным природным, техническим и другим особенностям.*

зового недискриминационного принципа ГАТТ/ВТО — режима наибольшего благоприятствования (РНБ). Поскольку РТС предусматривают особые (теоретически более либеральные) взаимные обязательства участников в отношении взаимной либерализации торговли. Поэтому обеспечение транспарентности имеет большое значение прежде всего для предотвращения дискриминационного использования изъятий из РНБ при заключении РТС и таким образом сохранения целостности многосторонней системы регулирования торговли. Важен и практический аспект обеспечения прозрачности РТС, так как в противном случае бизнес не будет в состоянии адекватно учитывать и использовать возможности и последствия (например, изменения условий конкуренции и товаропотоков), связанные с созданием РТС. Система транспарентности в данной области включает обязательства по информированию (нотификации), обзора деятельности РТС, создания информационных ресурсов по тематике РТС (база данных РТС ВТО). При этом правила обеспечения транспарентности устанавливаются как положениями ГАТТ, так и дополнительными решениями органов ВТО, пока применяемых на временной основе.

## **Дополнительные обязательства Российской Федерации в области транспарентности**

В процессе своего присоединения к ВТО Российская Федерация согласовала обязательства в области обеспечения транспарентности, отдельные элементы которых выходят за рамки стандартных требований соглашений (так называемые обязательства «ВТО+»). Следует отметить, что большинству присоединяющихся государств «навязываются» такие обязательства в разных областях, не только в области транспарентности.

Российские обязательства по транспарентности содержатся в Докладе Рабочей группы (параграфы 1426—1428 и 1430). Первым предложением параграфа 1426 Российская Федерация подтвердила, что на нее будут распространяться базовые принципы по публикации актов общего применения, затрагивающие торговлю товарами, услугами или правами на объекты интеллектуальной собственности, поскольку это предусмотрено соответствующими соглашениями ВТО. Таким образом, никаких дополнительных обязательств в данной части нашей страной не принималось. Дополнительным является форма опубликования актов, которая напрямую соглашениями ВТО не прописана, а именно: с даты присоединения к ВТО Российская Федерация обязалась на постоянной основе обновлять источники опубликования, включая соответствующие сайты в сети Интернет, таким образом, чтобы необходимая информация всегда была доступна иным членам ВТО и частным лицам. Кроме того, в России должна быть учреждена контактная точка, к функциям которой будет относиться предоставление по запросу заинтересованных лиц текстов нормативных правовых актов, в том числе тех, действие которых прекратилось.

Помимо этого, в дополнение к стандартным требованиям соглашений ВТО Российская Федерация приняла на себя обязательства по опубликованию проектов нормативных правовых актов общего применения. До даты их принятия заинтересованным лицам должна быть предоставлена возможность направить свои комментарии на проекты таких актов. При этом срок предварительной публикации проектов должен быть по общему правилу 30 дней. Компетентные органы, ответственные за разработку таких актов, должны принимать поступающие комментарии во внимание. Однако это обязательство не касается случаев принятия актов в чрезвычайных условиях, для целей защиты национальной безопасности, мер валютной политики, а также тех актов, публикация которых может препятствовать исполнению законов или иным образом противоречить общественным интересам либо наносить ущерб законным интересам отдельных предприятий, частных или публичных.

Еще одним элементом, специфическим именно для Российской Федерации, является то, что обязательства принимались в отношении актов, принимаемых не только органами государственной власти РФ, но и органами Таможенного союза. Это связано с тем, что в ходе присоединения к ВТО Российская Федерация одновременно стала государством — участником Таможенного союза и некоторые полномочия по регулированию торговли были переданы на наднациональный уровень. Таким образом, Российская Федерация при присоединении к ВТО должна была гарантировать, что любые акты, действующие на ее территории, независимо от уровня принятия (национального или наднационального), будут соответствовать ее обязательствам в рамках ВТО, в том числе в части обеспечения транспарентности.

В остальном обязательства России в отношении как порядка вступления актов в силу, так и направления нотификаций не выходят за рамки стандартных требований соглашений ВТО.

## **Разработка новых правил ВТО в области транспарентности**

На сегодняшний день очевидно, что существующих правил недостаточно для обеспечения надлежащего уровня предсказуемости регулирования в странах — членах ВТО. В связи с этим в ходе Дохийского раунда было принято решение по разработке уточненных и улучшенных правил, в том числе ст. X ГАТТ.

Результатом данной работы стало принятие в ноябре 2014 г. Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение посредством включения в перечень многосторонних соглашений Соглашения об упрощении торговли, переговоры по тексту которого были ранее завершены в ходе Министерской конференции ВТО на Бали в декабре 2013 г. Повышение уровня транспарентности торговой политики членов ВТО являлось, естественно, не единственной целью разработчиков. Однако, если посмотреть на текст Соглашения, это

была их основополагающая идея: большая часть субстантивных положений Соглашения посвящена именно вопросам доступности информации, необходимой для осуществления торговли, информационного сотрудничества органов различного уровня и порядка предоставления соответствующей информации. При этом мандат переговоров Дохийского раунда четко говорит именно об уточнении и улучшении отдельных правил ГАТТ. Таким образом, Соглашение об упрощении торговли не заменяет собой ст. X ГАТТ, а дополняет и разъясняет ее положения. Оба соглашения должны читаться вместе.

В развитие положений ст. X ГАТТ члены ВТО договорились о незамедлительной публикации значительного объема информации, в том числе, связанной с процедурами импорта, экспорта и транзита, включая необходимые формы документов, уровни применяемых импортных и экспортных пошлин и сборов, сборов компетентных органов за оказываемые услуги, правила классификации товаров и определения места происхождения, процедуры администрирования тарифных квот. Подобная информация должна публиковаться на недискриминационной основе и таким образом, чтобы быть легко доступной государственным органам, операторам и иным заинтересованным лицам.

По мере возможностей члены ВТО должны размещать в сети Интернет информацию, касающуюся процедур импорта, экспорта и транзита, с пояснениями того, какие шаги операторы должны предпринять для осуществления соответствующих операций, а также форм необходимых документов и адресов контактных точек. Размещение информации в сети Интернет было предметом долгих споров между странами — членами ВТО с различным уровнем развития экономики. Некоторые, ссылаясь на отсутствие стабильного соединения с сетью на их территориях и технической возможности отдельных государственных органов, заявляли о невозможности выполнения данного требования. Однако для целей реализации этого положения, как впрочем и иных субстантивных положений разд. I Соглашения об упрощении торговли, разд. II предусмотрены специальные условия технического содействия развивающимся и наименее развитым членам ВТО, направленное на предоставление возможности всем членам одинаково имплементировать данное Соглашение через индивидуальные переходные периоды.

Члены ВТО также должны предоставлять возможность, включая предварительную публикацию, и необходимое время, для того чтобы заинтересованные лица могли представить свои комментарии в отношении проектов нормативных правовых актов общего применения, затрагивающих вопросы перемещения, выпуска и таможенной очистки товаров, включая товары, находящиеся в транзите. Данное обязательство — нововведение по сравнению с ГАТТ, что можно считать несомненным достижением нового Соглашения. Однако оно является довольно мягким, поскольку такая возможность будет предоставляться в рамках существующих национальных процедур и не может противоречить национальному законодательству.

Помимо изложенного, члены ВТО договорились о создании специальных контактных точек по вопросам таможенного сотрудничества, а также по иным вопросам, связанным с импортом, экспортом и транзитом, о предоставлении нотификаций Комитету по упрощению торговли, учреждаемому для целей функционирования рассматриваемого Соглашения. Уточнены и дополнены также правила, касающиеся процесса обжалования решений административных органов. Например, теперь процедуры обжалования и пересмотра таких решений должны применяться на недискриминационной основе, а любому заявителю должны быть объяснены причины конкретного решения административного органа, для того чтобы он мог в полной мере воспользоваться процедурами пересмотра решения.

Новые четкие правила предусмотрены в отношении порядка предоставления предварительных решений. Компетентный орган должен информировать заявителя о причинах отказа в выдаче такого решения. Предварительное решение должно действовать в течение разумного срока, если нет коренного изменения обстоятельства (например, изменения ставки пошлины). Предварительные решения не могут носить информационный характер, а должны быть обязательными для членов ВТО, их выдавших. Предварительные решения — крайне удобный для оператора инструмент, обеспечивающий предсказуемость его деятельности. Так, экспортер, получив названное решение (например, по классификации товаров, которые он планирует ввести на территорию члена ВТО), может заранее рассчитать свои расходы и принять исходя из этого соответствующие бизнес-решения. Если бы предварительные решения не были обязательными для выдавших их таможенных органов, при пересечении границы такой орган мог бы классифицировать товар иным образом, что привело бы к значительному увеличению пошлины, подлежащей к уплате. Тем самым экспортер был бы вынужден понести дополнительные расходы, несмотря на то, что его перед этим таможенный орган информировал об ином.

В части предварительных решений члены ВТО также договорились о том, что они будут стремиться публиковать информацию по выпущенным предварительным решениям, которые могут иметь существенный интерес для операторов (при условии необходимости защиты конфиденциальной информации). Это позволит операторам, ориентируясь на уже выданные решения, принимать свою стратегию по условиям поставки товаров.

В части сборов, связанных с импортом и экспортом, стороны также предусмотрели дополнительные правила (обязательства). Должны быть опубликованы не только размеры самого сбора, но и его расчет и обоснование, орган, ответственный за соответствующий сбор, и описание процедуры его уплаты.

Кроме того, сторонам удалось достичь договоренности по большому блоку вопросов, связанных с сотрудничеством таможенных органов. Они касаются и раскрытия наилучших таможенных практик, и информирования операторов об их обязанностях, и обмена информацией между таможенными

органами, в том числе в целях проверки подлинности заявленных данных, порядка запроса, предоставления и защиты обмениваемых данных. Все эти меры параллельно с механизмами, предусмотренными двусторонними таможенными соглашениями, позволят в дальнейшем повысить уровень осведомленности таможенных органов членом ВТО о мерах партнеров.

Очевидно, что работа ВТО по данному направлению не может остановиться с принятием Соглашения об упрощении торговли. Несмотря на очевидный прорыв в многосторонних торговых переговорах в рамках Министерской конференции на Бали, уровень амбиций данного Соглашения (в первую очередь в части транспарентности) нельзя назвать высоким. Более того, надо помнить, что Соглашение об упрощении торговли имеет ограниченную сферу применения и не затрагивает вопросы транспарентности, например, в сфере торговли услугами.

Baranova M.<sup>1</sup>

## *Ensuring transparency of international trade in goods and services within the framework of Agreements of the GATT/WTO*

Main WTO rules and obligations in trade in goods and services related to transparency are analyzed. The author stress the significance the transparency factor for development of trade and describes the key instruments to provide transparency in trade regulation at national and multilateral level. The main obligations of WTO members related to transparency are analyzed. Special attention is paid to obligations of RF in respect to transparency negotiated within accession to WTO of RF. Also the problems of application of WTO transparency provisions within regional trade agreements.

**Key words:** *transparency, trade in goods, trade in services, WTO, obligations of WTO members, regional trade agreements.*

Статья поступила в редакцию 15 января 2017 г.

---

1 Baranova Marya — Deputy Director of Department for Trade Negotiations, Ministry of Economic Development of Russian Federation, Master in International Dispute Settlement (LLM), University of Geneva. E-mail: <baranovama@economy.gov.ru>.

# ВТО после Найроби: вызовы со стороны мегарегиональных соглашений и коалиционная активность России

Освещена тематика развития ВТО после завершения Министерской конференции в Найроби, рассмотрены последствия заключения мегарегиональных соглашений: вероятны дальнейшая фрагментация международной торговой системы и регулятивное отклонение торговли вследствие распространения американских (скорее всего) или европейских правил происхождения товаров. Кроме того, выявлены особенности формирования коалиций с учетом торговых интересов стран — участниц ВТО.

**Ключевые слова:** коалиции ВТО, мегарегиональные соглашения, министерская конференция, торговые соглашения, переговоры по сельскому хозяйству, группы стран, группа развивающихся стран.

## Введение

Тематика развития Всемирной торговой организации после завершения Министерской конференции в Найроби анализировалась в 2016 г. в научных статьях отечественных и зарубежных экономистов — А.П. Портанского, М. Ю. Медведкова, С. В. Киселева, Э. Шмиг и Б. Рудлоф. Последствия заключения мегарегиональных соглашений рассматривают, в числе прочих, Ф. Бохненбергер (2016), М. Р. Мендоса (2015) и К. А. Элиотт (2016). Все авторы указывают на угрозу дальнейшей фрагментации международной торговой системы в результате заключения мегарегиональных соглашений и, в частности, вероятность регулятивного отклонения торговли вследствие

---

<sup>1</sup> Табаровская Мария Александровна — соискатель кафедры мировой экономики Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ). E-mail: <tab-maria@hotmail.com>. Шеров-Игнатъев Владимир Генрихович — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ). E-mail: <vladimirsherov@mail.ru>.

распространения американских или европейских правил происхождения товаров и иных стандартов на избранные страны-партнеры.

Цель данной статьи — выявление роли и позиций основных коалиций в контексте современного этапа переговоров Доха-раунда ВТО и формулирование рекомендаций для России, касающихся участия в работе коалиций в этой организации. Данная тема слабо отражена в мировой и российской научной литературе. В своих работах, посвященных ВТО и последствиям российского присоединения к этой организации, отечественные авторы редко упоминают коалиции и тем более их анализируют. Зарубежные же авторы, уделяющие внимание коалициям внутри ВТО, не касаются вопросов российских интересов и коалиционной активности. Таким образом, настоящая статья — одна из первых работ на обозначенную тему. Структура статьи такова: сначала характеризуются результаты двух последних министерских конференций ВТО, затем обсуждается вызов, брошенный организации формированием мегарегиональных инициатив, далее анализируются роль и позиции коалиций на современном этапе переговоров Доха-раунда и формулируются рекомендации, касающиеся коалиционной активности России.

## ВТО после Бали и Найроби

На Десятой Министерской конференции ВТО в Найроби было принято решение о введении с 19 декабря 2015 г. запрета на субсидии по сельскохозяйственному экспорту. Переговоры по этому вопросу велись последние 20 лет, но только теперь все страны — участницы ВТО смогли найти приемлемое решение.

В зависимости от специфики внешнеторговой политики предусмотрены разные режимы по группам стран. Так, полностью лишаются возможности предоставления субсидий страны, не применявшие экспортные субсидии последние три года. Развитым странам предписано отказаться от субсидий незамедлительно (при этом до 2020 г. им предоставлен переходный период по товарам, ранее включенным в нотификации по экспортным субсидиям и рассмотренным в Комитете ВТО по сельскому хозяйству). Для развивающихся стран сохраняется пятилетний переходный период после полного отказа от экспортных субсидий в конце 2018 г. Исключение также сделано в части предоставления экспортных субсидий на маркетинг и транспорт — от этих видов финансового содействия развивающиеся страны должны отказаться до конца 2023 г., а наименее развитые страны и страны нетто-импортеры продовольствия — до 2030 г. [1]

В целом по результатам последней Министерской конференции в Найроби, можно говорить о том, что коалиционная активность в ВТО увеличилась. Наиболее обсуждаемыми проблемами на конференции стали вопросы

сельского хозяйства, по которым наибольшую активность в переговорах проявила Группа-90, состоящая из Африканской группы, Группы наименее развитых стран и Группы стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. Она представила 25 предложений по специальному и дифференцированному режиму, чтобы возобновить переговоры по пересмотру существующих положений по этому вопросу. Коалиция «Друзья антидемпинга» во главе с Японией подала заявления с целью повышения прозрачности и улучшения процедуры антидемпинговых расследований. В документе описываются различные предложения по реформированию правил Антидемпингового соглашения, в том числе касающиеся полугодичных отчетов, механизмов пересмотра антидемпинговых мер, раскрытия информации и официальных сообщений, отчетности, публикации правовых инструментов, доступа к неконфиденциальной информации и методологий расчета.

На конференции под пристальным вниманием оказались вопросы хлопка и проблемы наименее развитых стран (НРС). Проект решения, предложенный западноафриканской коалицией Хлопок-4 (Бенин, Буркина-Фасо, Чад и Мали), направлен на использование достижений прошлых переговоров, и предусматривает принятие странами обязательств по обеспечению доступа на рынки, внутренней поддержке, экспортной конкуренции и дополнительным действиям в сфере предоставления помощи для развития. Решение предусматривает запрет экспортных субсидий для производителей хлопка в развитых странах, однако дает время развивающимся странам отказаться от таких мер до января 2018 г. Другие меры регулирования конкуренции на рынке хлопка, такие как экспортные кредиты, будут применяться к развитым странам с начала 2016 г., а к развивающимся — с 2018 г.

Обсуждение вопросов, актуальных для НРС, получило новый импульс в 2013 г. во время Девятой Министерской конференции ВТО на Бали, когда министры приняли, помимо прочего, четыре связанных с НРС решения по беспоплатному и бесквотному доступу на рынки, преференциальным правилам происхождения товаров, временному освобождению от обязательств по торговле услугами и вопросам хлопка. На 17 лет был продлен переходный период для НРС для ввода в силу глобальных торговых правил, защищающих фармакологические патенты и клинические данные. Теперь он истекает 1 января 2033 г. Отметим, что вопрос продления переходного периода был достаточно срочным, поскольку заканчивался 1 января 2016 г.

Проблемы развивающихся стран были озвучены Группой-33, где наиболее активно выступают Китай, Индия, Индонезия. Коалиция призвала участников встречи в Найроби принять проект решения о «специальном защитном механизме», который позволил бы им временно поднимать тарифы в случае резкого увеличения импорта или падения цен. России данная формулировка тоже может быть интересна, поскольку воспользоваться применением специального защитного механизма можно на отдельные виды сельскохозяйственной продукции. Сторонники указанного механиз-

ма уже долгое время доказывают, что большинство развивающихся стран не могут воспользоваться преимуществами механизма, запущенного в конце Уругвайского раунда для стран, трансформировавших на тот момент другие виды мер пограничного контроля в тарифы. Тем не менее, многие сельскохозяйственные экспортеры говорят о том, что новый защитный механизм должен стать частью более широкого соглашения по снижению тарифов и других преград для доступа на рынок. Развивающиеся страны, такие как Бразилия, Пакистан и Парагвай, согласны с такой точкой зрения наряду с развитыми участниками международной торговли, среди которых Австралия, США и ЕС.

После конференции в Найроби в воздухе повисли два вопроса, вызывающие наибольшую обеспокоенность участников. Один из них — вопрос таких мегарегиональных торговых соглашений, как Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) и Транстихоокеанское партнерство (ТТП).

## Мегарегиональные соглашения — вызов для ВТО

Недолгая история мегарегиональных проектов и состав их участников достаточно часто освещаются в периодических изданиях, поэтому мы не будем здесь на них останавливаться. Вместо этого коснемся влияния этих инициатив на судьбу переговоров ВТО. Мегарегиональные соглашения, очевидно, могут иметь долгосрочный эффект в сфере регуляторных вопросов. Влияние на переговоры раунда в Дохе и в целом на многостороннюю торговую систему также будет наиболее сильно ощущаться в данной сфере, если мегарегиональные соглашения будут подписаны в соответствии с установленным графиком, а многосторонние переговоры в ВТО не будут завершены. Мегарегиональные соглашения отличаются от других соглашений о свободной торговле не только своими масштабами, но и акцентом на регуляторные вопросы, обсуждаемые в рамках переговоров. Многие из этих вопросов в настоящее время не входят в компетенцию ВТО и регулируются каждым государством самостоятельно, но тем не менее они считаются важными для текущих глобальных коммерческих отношений. Данные вопросы включают, в частности, проблемы согласованности мер регулирования (например, по вопросам безопасности продуктов и методам производства), государственных предприятий, профессиональных услуг, таможи, электронной коммерции, трудовых и экологических отношений, государственных закупок, инвестиций, валюты, временного въезда бизнесменов, а также стандартов санитарных и фитосанитарных мер и технических барьеров в торговле [2]. Исходя из этого, можно предположить, что благодаря числу, масштабам и влиянию стран, участвующих в переговорах, а также природе некоторых обсуждаемых вопросов, мегарегиональные соглашения имеют потенциал значительно расширить международную торговую систему посредством выработки обязательств, которые изначально

будут применяться только к договаривающимся сторонам, однако впоследствии могут стать глобальными.

Состав ТТП отличается экономическим и демографическим разнообразием, поскольку в него входят развитые и развивающиеся страны (например, такие крупные государства, как США, и небольшие, но экономически развитые, как Сингапур). В странах ТТП проживают около 40 % мирового населения. На эти государства приходится приблизительно 60 % глобального ВВП, а объем торговли между партнерами по соглашению составил в 2012 г. более 2 трлн. долл.

Впервые идея создания подобного партнерства прозвучала от Новой Зеландии в 2003 г., в том же году начались первые осложнения Доха-раунда, уже тогда многие участники задумались о нескором завершении повестки переговоров, многие вопросы которой являются камнем преткновения и сегодня. По задумке главных участников, один из которых — США, данная структура должна стать альтернативой Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Ее создание означает успех американской политики по сохранению контроля над Тихоокеанской зоной, а создаваемый экономический блок может служить противовесом влиянию Китая (а в какой-то мере и России) в Азиатско-тихоокеанском регионе. Очевидно, ТТП не предполагает пусть и не скорого, но все же участия России в нем.

Координаторы мегарегиональных соглашений претендуют на формирование повестки дня ВТО (ее дополнение вопросами, регулируемым в рамках мегарегиональных соглашений) и не без основания рассчитывают на большее удобство выработки общих подходов в рамках меньших по числу участников групп стран. Их влияние способно отодвинуть в значительной мере повестку дня Доха-раунда и вынудить менее влиятельные государства играть по правилам «старших» партнеров. Страны — участницы ТТП, в частности, будут вынуждены придерживаться единой «мегарегиональной» позиции по целому ряду вопросов и в рамках обсуждений внутри ВТО. В связи с этим можно рассматривать ТТП как новую коалицию, хотя пока и не заявленную и не получившую официального статуса.

В 2013 г. начались переговоры между США и ЕС о еще одной крупной региональной инициативе с перспективой создания нового международного регионального торгового соглашения (МРТС), под названием Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство. Данное соглашение предполагает создание зоны свободной торговли между США и ЕС. Проект способен оказать значительное влияние на мировую торговлю, поскольку на эти страны приходится около  $\frac{1}{3}$  мирового ВВП и больше половины мировой торговли. Согласно утверждениям Еврокомиссии и Белого дома это позволит увеличить общий объем торговли на 50%! [3]. Инициатива данного соглашения принадлежит президенту США.

В директиве повестки переговоров по организации ТТИП отмечается, что данное соглашение должно полностью совпадать с правилами и требованиями ВТО. При этом МРТС являются предметом острых дискуссий в рамках ВТО и угрозой дальнейшей сплоченной работе организации. Отметим, что переговоры о создании данных МРТС ведутся в атмосфере строгой конфиденциальности, содержание и обязанности сторон этих соглашений доподлинно неизвестны.

Геополитический взгляд на проблему формирования МРТС указывает на тот факт, что, заключая экономически выгодные партнерства, США одновременно добиваются ослабления не только китайского, но и российского влияния с двух сторон континента.

Мегарегиональные соглашения могут стать угрозой для развивающихся стран и государств, не попадающих под эти соглашения. Заключение мегарегиональных соглашений подразумевает, что в будущем режим международной торговли будет менее справедливым. МРТС, подписанные вне рамок ВТО, могут еще больше снизить влияние развивающихся стран в торговых переговорах. Результат этого подобен тому, что развивающиеся страны испытывали до своего «восхождения», когда они не могли защитить собственные интересы в отношениях с ведущими экономиками мира в рамках многостороннего торгового форума.

Учитывая, что в последние годы роль развивающихся стран в рамках ВТО возростала, с созданием МРТС давление на них увеличивается в направлении либерализации торговли в разных сферах. Некоторые развивающиеся страны, например Пакистан и Бангладеш, привлекает возможность присоединения к ТТП, но они не готовы принять многие положения соглашения и не имеют возможности влиять на его формирование [4]. Иная ситуация складывается с быстро развивающимися экономиками — Бразилией, Индией и Китаем. Поскольку эти страны обладают высоким политическим и экономическим влиянием, возникает вероятность заключения торговых соглашений по их инициативе. Китай уже лоббирует подписание мегарегионального соглашения в Тихоокеанском регионе — Регионального всестороннего экономического партнерства (РВЭП). Разумеется, США считают РВЭП конкурентом ТТП. В этой ситуации важно, чтобы ТТИП и ТТП не рассматривались как попытка уравновесить возрастающее влияние стран с быстро развивающейся экономикой. Возросшая конкуренция за политические и экономические сферы влияния, приводящая к появлению еще более сложной системы торговых правил и норм, не только навредит развивающимся странам, но и повысит издержки для экспортеров из ЕС и США.

Проект Мегарегионального соглашения с участием Китая, Японии, Республики Кореи, Индии, стран АСЕАН, Австралии и Новой Зеландии впечатляет своими масштабами. Однако данное соглашение вряд ли станет полноценной альтернативой ТТП. В этих условиях значение ВТО как площадки

для обсуждения и формулирования общих интересов стран, не вошедших в ключевые мегарегиональные соглашения (и оказывающихся в этом смысле в роли *rule-takers*) не только снижается, но даже растёт (или, по крайней мере, сохраняется). Поэтому России следует уделять ВТО большее внимание и активно использовать ее для продвижения своих интересов и отстаивания позиций, в том числе с помощью участия в работе действующих переговорных групп и инициатив в создании новых.

В числе вопросов, беспокоивших участников Министерской конференции в Найроби, были и такие вопросы, как вектор развития, мандат переговоров. Несмотря на то, что США и Европейский союз призвали завершить переговоры Доха-раунда, поскольку они более не поддерживают мандат переговоров, развивающиеся страны и страны с быстро развивающейся экономикой выразили желание продолжать переговоры в рамках этой повестки дня. Сейчас многие ожидают, что переговоры по вопросам глобальной торговой политики все чаще будут проходить в рамках коалиций. При этом Россия также считает, что первоначальная повестка Доха-раунда устарела: будучи принятой в 2001 г., она больше не соответствует современным тенденциям развития международной торговли. Кроме того, проблема состоит в том, что многие страны — члены ВТО отказываются ее корректировать, хотя этого требует время. Если за 14 лет переговоров странам не удалось выполнить мандат 2001 г., следовательно, его нужно менять.

Серьезные проблемы и непреодоленные разногласия среди членов организации остаются и после конференции в Найроби. Будущее многосторонней торговой системы сложно и непредсказуемо. Более того, она страдает от санкций, вводимых на фоне разногласий в области международной политики. При этом наблюдается позитивный сдвиг и реальный прогресс в переговорах, что позволяет сохранять оптимизм сторонникам ВТО. Важно найти путь развития международной торговли, который устраивал бы как развитые, так и развивающиеся страны.

Членам ВТО необходимо проявлять гибкость и политическую волю, продолжать изучать новые идеи и концепции, чтобы определить потенциальные решения. По словам Генерального директора ВТО, помимо вопросов сельского хозяйства, услуг и доступа на рынки несельскохозяйственной продукции, члены организации проявили интерес к ведению переговоров по субсидированию рыболовства, антимонопольным мерам, малым и средним предприятиям (МСП), содействию инвестициям, электронной коммерции и нетарифным мерам [5].

Значение ВТО как площадки для обсуждения и формулирования общих интересов стран, не вошедших в ключевые мегарегиональные соглашения (и оказывающихся в этом смысле в роли *rule-takers*) не только снижается, но даже растёт (или, по крайней мере, сохраняется). В связи с этим, и следует уделять ВТО больше внимания и активно использовать ее для продвижения своих

интересов и отстаивания позиций. После двух лет в условиях санкций в России укрепилось мнение о том, что единственный выход для страны в сложившейся ситуации — это глубокие структурные изменения, отказ от нефтяной зависимости и поиск компромисса для возврата к процессу интеграции с Западом. Рассчитывать на скорую отмену санкций не стоит, поскольку отдельные страны Евросоюза, хотя и высказываются за отмену санкций на голосовании в Совете Европы занимают сторону большинства. Санкции связаны с политическими событиями, вынуждающими одну страну принимать меры против другой, в большей или меньшей степени ужесточая торговые правила. Ответные шаги, обусловленные механизмом урегулирования споров, следуют логике восстановления баланса прав и обязанностей между членами, если они были затронуты мерами одной из стран, нарушающими нормы ВТО. Но эта логика не определяет, когда применяются подобные экономические санкции: они оправдываются исключениями по соображениям безопасности в соответствии со ст. XXI Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Противоречия между санкциями и правилами ВТО обусловлены тем, что Всемирная торговая организация создавалась для либерализации торговли, а непосредственная цель санкций — ограничить торговлю по неэкономическим, преимущественно политическим причинам.

Шансы на успех России в отстаивании своих интересов в рамках переговорного процесса ВТО возрастут при условии объединения усилий и координации позиций с другими странами-участницами, имеющими схожие с российскими интересы. Отсюда и актуальность выбора коалиций для возможного присоединения.

## **Роль коалиций на современном этапе переговорного процесса ВТО и интересы России**

Для России все еще остается актуальным вопрос участия в коалициях ВТО. Как правило, страны-новички с особым интересом относятся к изучению коалиционных процессов, происходящих в организации, пытаются ответить на вопросы: «С кем необходимо сотрудничать?» и «В какую коалицию вступать?». Перед страной стоит задача самоопределения в рамках организации и подбора групп для отстаивания интересов. Естественно, Россия могла бы не только стать участницей некоторых существующих коалиций, но и, возможно, сформировать новые, исходя из своих интересов. Поиски союзников и привлечение сильных игроков с целью укрепления позиций — одна из задач работы переговорщиков, представителей страны в ВТО.

Практическим способом развития изложенных выше основ в деятельности ВТО может служить создание соответствующих национальным интересам России коалиций, состоящих из членов ВТО. Теоретическим базисом «коалиционного» подхода может служить концептуальный подход «перекрещивающихся коалиций». В этом смысле стратегические цели России в ВТО

могли бы быть достигнуты благодаря формированию в рамках организации ряда пересекающихся коалиций. Первой такой коалицией могло быть объединение стран, по существу, а не по форме, заинтересованных в глубокой реформе ВТО, начать которую стоило бы с текущего раунда переговоров.

На сегодняшний день мнения стран относительно реформирования Доха-раунда переговоров разделены на два лагеря. Некоторые крупнейшие торговые игроки (США, ЕС, Япония и Австралия) выступают против конкретных формулировок, которые упоминают продолжение Доха-раунда, и подтверждают приверженность принятой в Дохе Министерской декларации, а также другим документам, одобренным на последующих встречах министров. Вместо этого они проявляют интерес к обсуждению тех же тем за пределами раунда, а также к проведению дискуссий по новым проблемам. Тем временем быстро развивающиеся экономики и некоторые развивающиеся страны, в том числе Китай, Индия, ЮАР, Эквадор, Венесуэла и Индонезия и все страны, входящие в Группу-33, предложили включить в декларацию формулировки, поддерживающие Доха-раунд и последующие министерские декларации и решения. Подобное предложение было поддержано и Африканской группой.

Аргументы развитых стран заключаются в том, что с 2001 г. прошло уже много времени и ситуация существенно изменилась. Завершить Дохийский раунд, по их мнению, в полном объеме невозможно, а значит надо начать все с чистого листа, с нового переговорного мандата. Причем эти страны не исключают возможности выдернуть из прежней повестки отдельные темы, по которым разногласий меньше всего, и заключить по ним отдельную сделку, как это было сделано с экспортными субсидиями в сельском хозяйстве. Фактически предлагается отказаться от принципа единого пакета (*single undertaking*) и перейти к тому, чтобы добиваться консенсуса по отдельным вопросам.

С начала 1995 г. к ВТО присоединилось 40 стран. Из них 22 вошли в коалицию недавно присоединившихся членов ВТО (современное название «Члены статьи 12» — *Article XII Members*, ранее эта группа называлась «Недавно присоединившихся стран» (*Recently acceded member, RAMs*). Все эти члены ВТО приняли более широкие обязательства по либерализации торговли по сравнению с первоначальными членами ВТО, поэтому они настаивают на том, чтобы их обязательства учитывались на переговорах Дохийского раунда. Именно поэтому некоторые члены ВТО группы RAMs, в том числе Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан и Украина, в ходе Министерской конференции ВТО в Найроби сделали заявление (документ WT/MIN/(15)/30 от 17 декабря 2015 г.), в котором отметили, в частности, что переговоры по оставшимся вопросам должны быть завершены на основе уже достигнутых договоренностей и мандатов, согласованных всеми членами организации. Они также обратили внимание делегаций на Декларацию, принятую на Министерской конференции ВТО в 2005 г. в Гонконге, в которой фиксируется особая ситуация RAMs. Фактически эта формулировка была повторена в Декларации, принятой по итогам Министерской конференции ВТО в Найроби [6].

В этой Декларации не упоминается само понятие недавно присоединившихся членов, а говорится лишь о том, что их обязательства при вступлении в ВТО и особая ситуация будут приняты во внимание. Однако нельзя исключать, что в случае пересмотра повестки дня Доха-раунда, возможны изменения в списке членов, входящих в коалицию RAMs, в том числе исключение из нее некоторых государств. Следует обратить внимание, что к группе RAMs относится и Российская Федерация, которая не может не рассчитывать на особый подход, уступки и льготы, распространяющиеся на членов ВТО, относящихся к группам RAMs и VRAMs<sup>1</sup> [7].

Расхождения в позициях членов ВТО относительно мандата переговоров Дохийского раунда нашли свое отражение в п. 30–34 Декларации Министерской конференции. Так, в п. 30 указывается, что некоторые члены ВТО поддерживают мандат Доха-раунда и решения, принятые на последующих министерских конференциях, тогда как другие члены занимают противоположную позицию и призывают к использованию новых подходов для достижения значительных результатов на многосторонних переговорах. Однако в следующем пункте отмечается единство членов в том, чтобы продвинуться по оставшимся вопросам Дохийского раунда, в том числе по сельскому хозяйству (внутренняя поддержка, доступ на рынки и экспортная конкуренция), доступу на рынки промышленных товаров, торговле услугами, вопросам развития, защите прав интеллектуальной собственности, а также по правилам (антидемпинг, субсидия и региональные торговые соглашения).

Кроме того, в Декларации отражается разногласие членов ВТО в отношении переговоров по новым вопросам: некоторые делегации хотят идентифицировать их и начать дискуссии, тогда так другие не поддерживают это предложение.

Учитывая указанные выше разногласия стран, можно рассмотреть вариант формирования новой коалиции, выступающей за внесение поправок в повестку Доха-раунда. На сегодняшний день из развивающихся стран к расширению повестки дня готов Китай [8]. Помимо России и Китая в коалицию можно пригласить представителей стран ЕС, выступающих за изменение содержания повестки. Коалиция может предложить внести поправки, касающиеся правил экспортной конкуренции в сельском хозяйстве и вопросов доступа на рынок.

Немаловажно было бы и формирование в рамках ВТО коалиции стран — участниц Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Для формирования этих коалиций и их последующего функционирования Россия должна продемонстрировать наличие соответствующих лидерских качеств.

---

1 Неофициальная коалиция недавно присоединившихся участников ВТО (*Very recent acceded members*).

К концу четвертого года участия в организации Россия состоит в двух группах — в коалиции стран «Члены статьи 12» и в группе АТЭС. «Члены статьи 12» — традиционная группа для новичков, одна из первых, созданных в рамках ВТО в 1995 г. Координатором данной группы является Тайвань. На сегодняшний день, численность группы составляет 22 участника: Албания, Армения, Кабо-Верде, Китай, Тайвань, Хорватия, Эквадор, Македония, Грузия, Иордания, Киргизия, Молдова, Монголия, Оман, Панама, Саудовская Аравия, Королевство Тонга, Украина, Вьетнам, Сейшелы, Казахстан. В коалиции состоят страны, присоединившиеся к организации после 1995 г. Самым давним участником является Эквадор (с 1997 г.), а самыми молодыми — Сейшелы и Казахстан, вошедшие в коалицию в 2016 г. Участники группы стремятся взять на себя как можно меньше новых обязательств по либерализации торговли, исходя из того, что существенная либерализация уже предусмотрена условиями вступления в организацию. Такая позиция близка России: став участницей группы в 2013 г., после присоединения к ВТО, и получив длительный переходный период (до 2018 г.), наша страна не стремится к полной либерализации. Отметим, что группа стран — новых участниц существует в ВТО, скорее, номинально, поскольку не формулирует и не отстаивает четких интересов. Присоединившись к ВТО, страна автоматически получает членство в данной группе, но оно не накладывает на участницу определенных обязательств. Это группа «новичков», которым первое время необходимо держаться вместе с целью обмена между собой информацией и опытом и (при возможности) для получения информации от более опытных членов организации.

Участие страны в блоке АТЭС в рамках ВТО также можно назвать автоматическим, поскольку Россия входит в состав форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества с 1998 г. В рамках ВТО АТЭС представляет интересы региона. Участники коалиции встречаются для обсуждения общих внутрирегиональных вопросов. Интересы этой группы не разделены сельскохозяйственной или промышленной тематикой. Она решает вопросы, прямо касающиеся Азиатско-Тихоокеанского региона и способствующие сотрудничеству в области региональной торговли, облегчения и либерализации капиталовложений.

Основываясь на торговых интересах России и намерениях развивать сотрудничество с членами организации, можно выделить несколько наиболее интересных коалиций для участия в них России. Рассматривать коалиции можно, объединив их по блокам вопросов, по которым группы стран отстаивают свои позиции (табл. 1).

Одним из наиболее спорных вопросов в переговорах по несельскохозяйственным вопросам (*НАМА*, *Non agricultural market access*), остается предложение по секторальной либерализации, которое предусматривает резкое сокращение или полную отмену тарифов в отдельных промышленных секторах (например, в отношении химических продуктов, промышленного оборудования, велосипедов).

Таблица 1

**Группы стран в ВТО, принимающие участие в переговорах по различным вопросам**

Вопросы повестки дня международных торговых переговоров	Группы стран, участвующие в переговорах
Общие	АКТ, Африканская группа, АРС, АСЕАН, АТЭС, ЕС, Меркосур, G90, НРС, RAMs (10)
Сельское хозяйство	SVEs (сельское хозяйство), страны с переходной экономикой, Кернская группа, Тропические продукты, G10, G20, G33 (7)
Несельскохозяйственные вопросы (НАМА)	Друзья амбиций НАМА, НАМА-11, SVEs (НАМА), Параграф 6 (4)
Рыболовство	Друзья рыбы, SVEs (правила) (2)
Хлопок	X-4 (1)
Антидемпинг	Друзья переговоров по А-Д (1)
Интеллектуальная собственность	W52, Совместное предложение по интеллектуальной собственности (2)
<p>Примечания. 1. В скобках указано общее число групп.                  2. АКТ — страны Азии, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (англ. версия АСР). Это одна из 24 групп стран, участвующих в переговорном процессе (перевод авторский).                  3. АРС — азиатские развивающиеся страны, также одна из коалиций ВТО (<i>Asian developing members</i>).                  4. Совместное предложение по интеллектуальной собственности — коалиция стран, предлагающая создать базу данных по вопросам интеллектуальной собственности (географическим указаниям) на добровольной основе.</p>	

Источник: составлено авторами.

В переговорах по НАМА между членами ВТО долго сохранялись разногласия по двум критичным параметрам:

- формуле для определения будущего уровня тарифов развитых и многих развивающихся стран;
- механизмам гибкости, определяющим до какой степени последние смогут защитить некоторые продукты от международной конкуренции.

Между формулой и механизмами гибкости имеется прямая взаимосвязь: страны могут принять более низкие коэффициенты формулы (они станут предельно допустимыми уровнями тарифов) в обмен на бóльшую свободу действий для защиты чувствительных секторов от требований к сокращению тарифов.

В области решения вопросов по доступу на рынки несельскохозяйственных товаров существует коалиция развивающихся стран НАМА-11, стремящихся ограничить открытость рынка в торговле промышленными товарами. Ее важными участниками являются Аргентина, Бразилия, Индия, ЮАР и др. США и некоторые другие развитые страны стремятся ускорить либерализацию торговли в 14 секторах (автомобильные запчасти, велосипеды, рыбная продукция, товары лесной отрасли, драгоценности и др.). Страны НАМА-11 не возражают против заключения дополнительных секторальных соглашений на добровольной основе, но увязывание участия в предложениях с общими переговорами Доха-раунда делает эти инициативы фактически обязательными.

Несмотря на то что по вопросам НАМА между странами существует колоссальное количество разногласий, участники переговоров продолжают рассматривать детализированную информацию по торговле и тарифам стран, представленную авторами различных инициатив, и пытаются найти потенциальный торговый эффект от участия в этих инициативах. Сотрудничество с коалицией стран НАМА-11 может быть интересным для России, поскольку наша страна не стремится к резкому открытию внутреннего рынка промышленных товаров для иностранных поставщиков, придерживается гибкости и ограниченной открытости в данном вопросе. С ростом производства и экспорта товаров химической промышленности, машин и оборудования, возможно, Россия увидит определенный интерес к группе стран, решающих вопросы доступа на рынки несельскохозяйственной продукции, поскольку переговоры по НАМА медленно, но продвигаются.

В области сельского хозяйства Россия является серьезным торговым партнером для многих членов ВТО (Китай, ЕС, США, Бразилия). В организации по данному направлению ведут переговоры несколько коалиций стран: Группа стран с переходной экономикой, Кернская группа, Группа тропических продуктов, G10, G20, G33. В первые годы участия в ВТО следует обратить внимание на те коалиции, чьи интересы по большей части совпадают с интересами страны. Например, Группа-33 (G33), настаивает на гибкости применения тарифных ограничений для развивающихся стран. Коалиция придерживается идеи ограниченного открытия рынка сельскохозяйственной продукции. Страны — члены данной коалиции противостоят резкому росту импорта, настаивают на возможности самим определять список специальных товаров, на которые им не придется предусматривать снижение тарифов или изменять квоту [9]. Они придерживаются идеи специальных защитных мер для развивающихся стран и в области сельского хозяйства, для них также характерно отстаивание защитных мер.

Такие крупные игроки сельскохозяйственного рынка, как Индия, Китай, Индонезия и еще 43 страны — участницы G33, заняли оборонительную позицию по отдельным вопросам сельского хозяйства. В условиях постепенно снижающихся возможностей государственной поддержки отечественного сельского хозяйства в рамках «желтой корзины»<sup>1</sup> (с 9 млрд долл. в 2012 г. до 4,4 млрд долл. в 2018 г.). России необходима кооперация с группой стран, инициирующих протекционистские меры в данной области.

---

*1 «Желтая корзина» включает меры, оказывающие искажающее воздействие на торговлю: ценовая поддержка, субсидирование процентных ставок по кредитам, компенсация затрат на горюче-смазочные материалы, электричество и т. д. Такие меры ограничены в объемах и должны сокращаться. Пороговый уровень финансирования мер «желтой корзины» для развитых стран составляет 5% и менее стоимости всей произведенной сельскохозяйственной продукции, для развивающихся стран — 10%.*

В 2015 г. рост производства сельскохозяйственной продукции позволил России сократить импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья. Индекс производства продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств составил 103 %, превысив целевой показатель Государственной программы, в том числе продукции растениеводства (102,9 %) и животноводства (103,1 %). Объем импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья составил 26,5 млрд долл. против 39,9 млрд долл. в 2014 г., уменьшившись на 33,6 % преимущественно за счет сокращения физических объемов импортных поставок мяса, рыбы, сыров и творога. Однако общий объем импорта сократился в большей степени, чем импорт сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Поэтому удельный вес импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в товарной структуре импорта составил 14,5 % против 13,9 % в 2014 г. При этом 83,8 % объема импорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья для их производства пришлось на страны дальнего зарубежья и 16,2 % — на СНГ [10].

В связи с этим интересной для нашей страны может стать небольшая коалиция по узкому кругу сельскохозяйственных вопросов — Группа-10 (G10), участниками которой являются типичные импортеры сельскохозяйственной продукции. На страны данной коалиции приходится 13 % мирового импорта продукции сельского хозяйства. В то же время ее отдельные представители, такие как Израиль, Норвегия, Швейцария, являются активными экспортерами некоторых видов сельскохозяйственной продукции. Коалиция была основана перед раундом переговоров в Канкуне в 2003 г. На сегодняшний день в ее составе девять государств, поскольку бывшая членом коалиции Болгария вступила в 2007 г. в ЕС и тем самым автоматически вышла из нее. Таким образом, в состав немногочисленной Группы-10 входят Израиль, Исландия, Япония, Республика Корея, Лихтенштейн, Маврикий, Норвегия, Швейцария и Тайвань [11]. Коалиция стран G10 лоббирует интересы в области сельского хозяйства и настаивает, чтобы этот сектор рассматривался разносторонне ввиду присущей ему специфики неторгового характера и концепции многофункциональности сельскохозяйственной отрасли в этих странах. В девяти странах коалиции существует государственная поддержка сельского хозяйства. При этом у каждой страны есть свои ключевые экспортные позиции. По этой причине коалиция выступает за неполную либерализацию торговли продукцией сельского хозяйства.

Участие в коалиции стран Группа-33 и Группа-10 представляют интерес для России в ближайшее время. Ситуация в сельскохозяйственной отрасли страны такова, что наступательные позиции необходимо отстаивать лишь по отдельным товарным категориям. Для России это, в первую очередь, — экспорт зерна. Конечно, нельзя не признать, что запрет импорта большинства видов сельхозпродукции из ЕС и других стран, поддержавших антироссийские санкции, стал гораздо более мощным инструментом политики защиты национальных производителей сельскохозяйственных товаров,

чем те или иные возможные ходы в рамках многосторонней торговой системы. В этом же ряду надо назвать и резкую девальвацию российского рубля, также повлиявшую на ценовую конкурентоспособность российских товаров и предпочтения потребителей. Однако война санкций со временем снизит свои обороты, и значение участия России в коалициях ВТО по вопросам торговли промышленными и сельскохозяйственными товарами вновь возрастет.

Широко обсуждаемым вопросом в ВТО остается проблематика Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). В 1994 г. в ходе переговоров в рамках ГАТТ впервые состоялось обсуждение аспектов прав интеллектуальной собственности, влияющих на международную торговлю, в результате чего было принято ТРИПС, являющееся Приложением 1С к Соглашению об учреждении ВТО. ТРИПС относится к международным соглашениям, регулирующим межгосударственные отношения в сфере интеллектуальной собственности и составляет третье концептуальное основание правовой системы соглашений ВТО наряду с ГАТТ и ГАТС. Предметом регулирования ТРИПС являются авторское право и смежные права, товарные знаки и знаки обслуживания, наименования мест происхождения товаров, изобретения, промышленные образцы, селекционные достижения, топологии интегральных микросхем, конфиденциальная информация и др.

Для России в области ТРИПС важное значение имеют следующие вопросы:

- соблюдение требований ТРИПС, рассматриваемых как минимальные стандарты, которые страна — член ВТО обязана предусмотреть в своем законодательстве для защиты прав интеллектуальной собственности;
- обязательные процедуры по обеспечению соблюдения прав интеллектуальной собственности;
- расширение сферы взаимных обязательств по вопросам интеллектуальной собственности после вступления в ВТО [12].

В связи с важностью обсуждения вопросов защиты интеллектуальной собственности в ВТО сформировались две коалиции, принимающие участие в переговорах по ТРИПС. Одна из них крупнейшая коалиция ВТО — W52 (109 стран-участниц) принимает активное участие в переговорах по вопросам охраны интеллектуальных прав на товары, связанных с местом их географического происхождения и традиционного производства. Страны — участницы данной коалиции настаивают на сохранении географических указаний для вин и других спиртных напитков и выступают за охрану знаний, используемых в технологии производства. В группу входит ЕС и многие развивающиеся страны. Все вместе они выдвигают требования о раскрытии источников генетических ресурсов в патентных заявках и выступают в пользу более широких мер защиты географических указаний. Но у этих требований есть противники, выступающие в формате коалиции Совместного предложения по интеллектуальной собственности, состоя-

щей из 20 участников. Данная коалиция предлагает на добровольной основе создать базу данных для регистрации географических наименований.

Одной из основных причин разногласий между двумя группами стран является следующее: должны ли некоторые вопросы ТРИПС входить в качестве компонентов в единый пакет переговоров Доха-раунда в ВТО по соглашениям о сокращении тарифов на сельскохозяйственные и промышленные товары.

Проблемными являются три вопроса, переговоры по которым в рамках ТРИПС замедлились:

- распространение на все продукты жестких мер защиты, которыми в настоящее время пользуются географические указания для вин и крепких напитков;
- введение обязательного требования к заявителям патентов раскрывать происхождение генетических ресурсов и/или традиционные знания, связанные с их изобретениями;
- создание реестра географических указаний для вин и крепких напитков.

ЕС подтвердил свою приверженность общей платформе, установленной в соответствии с проектом соглашения по модальностям. Швейцария подчеркивала, что она придает особое значение параллельному рассмотрению этих трех вопросов и необходимости переговоров на основе текста и параметров, установленных в документе ВТО № TN/C/W/52. ЕС поддерживает установление юридически обязательного требования к раскрытию информации о стране происхождения или об источниках генетических ресурсов и связанных с изобретением традиционных знаний для всех международных, региональных и национальных патентных заявок. ЕС потребовал дальнейшего обсуждения для выработки определения «традиционных знаний». По мнению представителей ЕС, требование к раскрытию информации может включать защитные меры для приостановки процесса рассмотрения патентной заявки, если заявитель не раскрывает требуемую информацию или отказывается это сделать.

Страны из группы Совместного предложения по интеллектуальной собственности, являющиеся противниками этого предложения, к которым относятся Австралия, Канада, Чили, Мексика, Новая Зеландия, Республика Корея, Тайвань, США и др., не выработали общей позиции. Некоторые из них возражали только против параллельного рассмотрения трех вопросов, в то время как другие вообще отказываются рассматривать на форуме ТРИПС вопросы, связанные с Конвенцией по биологическому разнообразию. США и Япония еще раз подтвердили свою позицию о том, что нет необходимости дополнять ТРИПС для включения в него требования о раскрытии информации. Тем не менее большинство участников организации считают иначе.

В отношении географического обозначения ТРИПС предписывает, чтобы такое обозначение не вводило в заблуждение, не являлось фальсифицированной информацией, т. е. не представляло собой недобросовестную конку-

рению. Не допускаются слова на этикетках «как», «типа». Однако если доказано, что ссылка на происхождение товара использовалась не менее 10 лет до принятия ТРИПС, то страна не обязана прекращать ее использование.

По вопросу охраны наименования места происхождения товара независимо от его регистрации в стране происхождения наименования Россия приняла на себя обязательство придерживаться уже существующего толкования законодательства (в частности, п. 2 ст. 1517 ГК РФ), согласно которому «государственная регистрация в качестве наименования места происхождения товара, наименования географического объекта, который находится в иностранном государстве, допускается, если наименование этого объекта по любому основанию охраняется в качестве такого наименования в стране происхождения товара». Поэтому если вместо документов о регистрации обозначения в стране нахождения объекта заявитель представит иные сведения («регистрационные сертификаты, решение суда или другие доказательства, указывающие, что обозначение защищено в стране его происхождения»), то производится его государственная регистрация и в России. Таким образом, позиция России по вопросам прав интеллектуальной собственности соответствует требованиям коалиции W52, которую Россия может рассматривать как площадку для защиты прав интеллектуальной собственности.

Отметим, что помимо официальных коалиций, о которых идет речь в данной статье, в ВТО есть и неофициальные переговорные группы. В частности, существует коалиция по новому предлагаемому соглашению о торговле услугами (TISA). Переговоры по TISA носят характер чрезвычайной секретности, они начались в 2012 г. с целью подготовки нового соглашения о торговле. Группа стран, ведущих эти переговоры<sup>1</sup>, дала своей коалиции и другое название «Настоящие друзья услуг». TISA представляет собой стратегию обхода затягивающихся переговоров в ВТО по расширению правил и обязательств в отношении сектора услуг. Таким образом, для понимания соглашения TISA необходимо рассмотреть ряд вопросов по этим переговорам. Лоббисты транснациональных корпораций выступили с жалобой на соглашение об услугах ВТО — Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС), не приведшее к существенным изменениям, на которые они рассчитывали при вступлении его в силу в 1995 г. Они также выразили недовольство продолжающимися переговорами по ГАТС, предусматривающими ужесточение правил предоставления услуг и расширение обязательств их поставщиков.

---

<sup>1</sup> В состав клуба «Настоящие друзья услуг» входят Австралия, Канада, Чили, Тайвань, Колумбия, Коста-Рика, Европейский Союз, Гонконг, Исландия, Израиль, Япония, Лихтенштейн, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Пакистан, Панама, Парагвай, Перу, Республика Корея, Швейцария, Турция и Соединенные Штаты.

Чтобы обойти эту тупиковую ситуацию с ВТО, группа, состоящая преимущественно из стран — членов ОЭСР, основала уже упоминавшийся клуб «Настоящие друзья услуг», планируя выйти далеко за рамки многостороннего соглашения ГАТС или любого иного подписанного регионального либо двустороннего соглашения, и оказывать давление на разные страны с целью подписания ими TISA, а затем включить его в систему соглашений ВТО. TISA предоставляет уникальные новые возможности для проверки результатов выполнения принятых до этого соглашений об услугах; объединяет его наиболее важные и эффективные элементы в единую структуру; расширяет сферу действия этой структуры на более многочисленную группу государств. Переговоры по соглашению TISA естественным образом являются повторным воспроизведением переговоров, предшествовавших созданию ГАТС, но в этот раз в них не участвуют делегации, способные противостоять чрезмерным запросам транснациональных лобби. В работе неофициальной коалиции TISA в рамках ВТО участвует и представитель от России. Это необходимо для того, чтобы иметь возможность быть в курсе возможных соглашений и выдвигать упреждающие инициативные предложения с той целью, чтобы будущее соглашение больше соответствовало российским интересам и российскому законодательству.

Выбор союзников и коалиций для участия встает перед каждым членом организации. Путь, по которому идет дальнейшее развитие переговорного процесса и отношений между ее членами, страна определяет самостоятельно. Страны, получившие право членства в ВТО в 2012–2013 гг., в большинстве своем выбрали более активную позицию по вступлению в коалиции, чем Россия. Так, Самоа и Вануату стали участницами двух и трех групп соответственно (АКТ, G90, а Вануату и в НРС), Лаос вошел в состав четырех групп (Азиатские развивающиеся страны, АТЭС, G90, НРС). В то же время Черногория и Таджикистан все еще держатся в стороне от вступления в какую-либо коалицию, что может быть связано с изучением переговорного процесса в рамках организации, оценкой преимущества участия в коалициях и стремлением выбрать верный путь.

Являясь участницей двух групп, Россия продолжает рассматривать перспективы своего членства в других коалициях, например, стране могут быть интересны сельскохозяйственные коалиции G10, G33 и коалиции по вопросам доступа на рынок несельскохозяйственных товаров НАМА-11. Ниже перечислены и другие группы, представляющие интерес для участия России (табл. 2).

Как отмечалось ранее, любой участник ВТО может выступить с инициативой создания коалиции. Такая практика стала особенно характерной для развивающихся стран. Россия может выступить с некоторыми предложениями. Так, Россия могла бы инициировать формирование коалиции по вопросам, связанным с важным для отечественной экономики энергетическим сектором. При этом интересы стран — экспортеров сырья и топлива включают противодействие резким колебаниям мировых цен и защиту других отрас-

лей, конкурентоспособность которых страдает в результате проявлений «голландской болезни» в периоды высоких цен на сырьевых рынках.

Таблица 2

**Факты и перспективы участия России в существующих коалициях в рамках ВТО**

Коалиционные группировки в рамках ВТО	Интересы России
Является участником	
АТЭС	Отстаивание торговых интересов внутри интеграционного форума
Группа стран «Статья 12» (недавно присоединившиеся страны, RAMs)	Обмен опытом с недавно присоединившимися странами, обсуждение вопросов постепенной либерализации рынка
Могут быть интересны	
G10	Защита интересов по отдельным отраслям сельского хозяйства
G33	
НАМА-11	Постепенное открытие внутреннего рынка промышленных товаров для иностранных поставщиков
Могут представлять интерес для участия на более позднем этапе, по мере развития отдельных отраслей	
G20	Либерализация торговли отдельными видами сельскохозяйственной продукции
«Предложение по интеллектуальной собственности»	Формирование базы данных для регистрации географических наименований
W52	Охрана интеллектуальных прав на товары, связанных с местом географического происхождения и традиционного производства товаров
«Друзья антидемпинговых переговоров»	Использование правил антидемпинговых мер
«Друзья рыбы»	Снижение субсидий для рыболовства
Могут быть интересны при условии активного развития сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности	
Кернская группа	Либерализация мировой торговли сельскохозяйственной продукцией
«Друзья НАМА»	Снижение тарифов на несельскохозяйственные товары

Такие страны могли бы присоединяться к переговорным группам защитной направленности. Целью коалиции стран — экспортеров энергоресурсов, а, возможно, и иного ископаемого сырья, может стать продвижение идеи о необходимости и оправданности использования дополнительных мер защиты внутреннего рынка странами, страдающими от волатильности цен на экспортное сырье и топливо. В таких экономиках обрабатывающие отрасли и даже сельское хозяйство зачастую недостаточно конкурентоспособны в силу про-

явлений «голландской болезни», однако остаются сферой массовой занятости и нуждаются в дополнительной защите. Коалиция также сможет проводить активную работу по выработке скоординированных мер по стабилизации мировых цен на энергоресурсы и противодействию их волатильности.

Смежная, несколько более узкая тема коалиционной дипломатии, – применение экспортных пошлин. Серьезную долю всех поступлений от экспортных пошлин в России составляют вывозные таможенные пошлины на сырую нефть и природный газ. Интересы стран, сохраняющих экспортные пошлины, состоят в том, чтобы противодействовать попыткам их запрета в ВТО и попыткам давления на вновь присоединяющиеся страны, от которых требуют отказа от экспортных пошлин.

На этапе длительного переговорного процесса о присоединении, представители России объясняли сохранение высоких экспортных пошлин фискальными целями, а также необходимостью обеспечения гарантий поставок сырья и наличием финансовых ресурсов для охраны окружающей среды. Однако Россия была вынуждена согласиться с отказом от экспортных пошлин на многие товары, сохранив их для нефти и газа. Данная тема связана с вопросом экспортных пошлин, так как одной из функций экспортных пошлин является удержание внутренних цен на сырье и топливо на уровне ниже мировых цен, что важно для конкурентоспособности несырьевых секторов национальной экономики. Тем не менее это могут быть разные по составу группы, поскольку во-первых, не все страны — экспортеры сырья применяют экспортные пошлины, а во-вторых, некоторые государства применяют экспортные пошлины и на переработанную продукцию, например, Китай сохраняет экспортные пошлины на удобрения.

К 2016 г. членами ВТО стали четыре из пяти государств — участников Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Белоруссия пока продолжает переговоры о вступлении. Как известно, ряд переговорных групп совпадает по названию и (в значительной мере) по составу с региональными интеграционными объединениями (АСЕАН, Меркосур, АТЭС). В этом контексте странам ЕАЭС вполне логично сформировать в ВТО свою собственную коалицию. Наличие такой коалиции повысит узнаваемость и престиж интеграционного объединения. Однако гораздо важнее другое: обсуждение и согласование позиций четырех государств по вопросам повестки дня ВТО будет полезно для упрочения интеграции внутри самого ЕАЭС, позволив избежать ненужных расхождений внутренней и внешней экономической политики в тех сферах, которые пока не являются предметом совместного ведения и полномочия по регулированию которых страны не делегировали наднациональному органу — Евразийской экономической комиссии.

Полезна также координация позиций государств ЕАЭС по отношению к многосторонним соглашениям с необязательным членством — таким как Соглашение по информационным технологиям или Соглашение по госу-

дарственным закупкам. Например, Киргизия и Армения ведут переговоры о присоединении к Соглашению по государственным закупкам, решая при этом задачу адаптации национального законодательства по данному вопросу так, чтобы оно не противоречило бы ни требованиям Соглашения в рамках ВТО, ни договоренностям в рамках ЕАЭС. Россия также взяла обязательство начать не позднее 2016 г. переговоры о присоединении к данному Соглашению; аналогичное обязательство взял и Казахстан. В рамках ЕАЭС пока не сложился единый механизм и рынок государственных закупок, что связано с техническими, институциональными и политическими проблемами<sup>1</sup>. Коалиция стран ЕАЭС в ВТО будет способна стать важным элементом механизма координации позиций стран-участниц и способствовать нахождению компромиссных решений по тем вопросам, по которым позиции стран расходятся. В то же время ее наличие облегчит выработку единой позиции и формулирование коллективных предложений в переговорах ВТО по вопросам, где позиции стран-участниц схожи или едины (когда вопрос относится к компетенции наднационального органа).

В целях достижения позитивного результата от участия в международной торговой системе России как все еще новой участнице процесса международной торговой либерализации необходимо определить стратегию и тактику своего участия в работе формальных и неформальных структур, действующих в рамках ВТО. На сегодняшний день нет оснований предполагать, что коалиции как средство структурирования участия стран в работе ВТО прекратят свое существование, а потому России необходимо будет сделать правильный выбор групп единомышленников для упрочения своих позиций в международной торговой политике и разрешения соответствующих проблем.

## Источники

- [1] *Портанский А. П.* Форум ВТО в Найроби оставил двойственное впечатление. URL: <[http://www.imemo.ru/index.php?page\\_id=502&id=2066](http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=2066)>.
- [2] *Мендоса М. Р.* Курс на мегарегиональные торговые соглашения: риски // *Мосты*. 2016. № 3. С. 4–8.

---

<sup>1</sup> Например, в России действует Единый информационный портал государственных закупок и отказ от него в пользу нового (на базе ЕАЭС) — выглядит мало реалистичным в силу самодостаточности российского рынка. В свою очередь, малые страны ЕАЭС не готовы отказываться от своих национальных систем с использованием национальных языков (как, например, в Армении) в пользу российского сайта с информацией только на русском языке. Кроме того, в России торги по государственным закупкам проводятся на нескольких частных интернет-площадках, тогда как, например, в Киргизии это государственная прерогатива.

- [3] Charlemagne. Hope and no change // *The Economist*. 2012. Nov 10<sup>th</sup>.
- [4] *Бохненбергер Ф.* Мегарегиональные соглашения и управление глобальной торговлей: обеспечение открытости и инклюзивности // *Мосты*. 2016. № 3. С. 8–13.
- [5] Azevêdo DG: Time to move from reflection to action. URL: <[https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/hod\\_09\\_may16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/hod_09_may16_e.htm)>.
- [6] *Schmieg E., Bettina R.* The Future of the WTO after the Nairobi Ministerial Conference. SWP Comments. 2016. 12 Mar. URL: <[http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/die\\_wto\\_nach\\_der\\_ministerkonferenz\\_in\\_nairobi.html](http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/die_wto_nach_der_ministerkonferenz_in_nairobi.html)>.
- [7] *Киселев С.* Юбилейная Министерская конференция ВТО в Найроби и ее значение для стран ВЕКЦА // *Мосты*. 2016. № 2. С. 8–12.
- [8] *Медведков М. Ю.* Успех в Найроби — что дальше? // *Мосты*. 2016. № 2. С. 4–6.
- [9] The WTO Trade Facilitation Agreement — Potential Impact on Trade Costs. Trade and Agriculture Directorate February, 2014. URL: <[http://www.oecd.org/trade/tradedev/OECD\\_TAD\\_WTO\\_trade\\_facilitation\\_agreement\\_potential\\_impact\\_trade\\_costs\\_february\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/trade/tradedev/OECD_TAD_WTO_trade_facilitation_agreement_potential_impact_trade_costs_february_2014.pdf)>.
- [10] Портал Министерства сельского хозяйства РФ. URL: <<http://www.mcsx.ru/news/news/show/50734.355.htm>>.
- [11] Groups in the negotiations. URL: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/negotiating\\_groups\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm)>.
- [12] *Research Handbook on the Protection of Intellectual Property under WTO Rules.* Edward Elgar, 2010. P. 768.

Tabarovskaya M., Sherov-Ignatiev V.<sup>1</sup>

## ***WTO after Nairobi: calls from the megaregional agreements and coalition activity of Russia***

The article deals with themes of the World Trade Organization after the Ministerial Conference in Nairobi, addressed the implications conclusion megaregional agreements, pointing to the threat of further fragmentation of the international trading system as a result of such agreements and, in particular, the likelihood of regulatory trade diversion due to the spread of American or European rules of origin. In addition, the peculiarities of forming coalitions have been identified based on trade interests of WTO member countries.

**Key words:** *Coalition WTO, megaregional agreement, the Ministerial Conference in Nairobi, trade agreements, negotiations on agriculture, a group of countries, a group of developing countries.*

Статья поступила в редакцию 12 декабря 2016 г.

---

<sup>1</sup> Tabarovskaya Maria — Postgraduate at the Department of World Economy at St. Petersburg State University, Russia. E-mail: <tab-maria@hotmail.com>. Sherov-Ignatiev Vladimir — Associate Professor at the Department of World Economy at St. Petersburg State University, Russia. E-mail: <vladimirsherov@mail.ru>.

# Правила Всемирной торговой организации и протекционизм в области возобновляемых источников энергии

Рассмотрены меры государственной поддержки альтернативной энергетики в Китае, Индии, США и в государствах — членах Евросоюза, являющихся крупнейшими рынками электроэнергетики, полученной из возобновляемых источников, а также основные положения соглашений ВТО, связанных с данной областью. В настоящей работе исследуются области расхождения между задачами природоохранной политики и правилами ВТО; выдвигается и обосновывается предложение о выработке в ходе переговоров соглашения по проблематике возобновляемых источников энергии, которое обеспечивало бы государствам-участникам некоторое пространство для маневра в деле развития альтернативных источников энергии для нужд национальной экономики. Исследованы области расхождения между задачами природоохранной политики и правилами ВТО, обосновано предложение о выработке в ходе переговоров соглашения по проблематике возобновляемых источников энергии, обеспечивавшее бы государствам-участникам некоторое пространство для маневра в деле развития альтернативных источников энергии для нужд национальной экономики.

**Ключевые слова:** возобновляемые источники энергии, «зеленая» электроэнергия, ВТО, государственная поддержка, защитные меры, ТРИМС, общие исключения ГАТТ.

## Введение

Долгосрочной задачей Парижского соглашения, вступившего в действие в ноябре 2016 г., является сдерживание глобального повышения темпера-

---

<sup>1</sup> Валеева Эльвира Наильевна — эксперт в области торговой политики, магистр по международному экономическому праву и торговой политике Университета Барселоны. E-mail: <elviravaleeva@gmail.com>.

туры с тем, чтобы оно не превысило 2 °С [1]. По оценкам «Bloomberg New Energy Finance», для достижения столь амбициозной задачи в ближайшую четверть века в мировом масштабе потребуются инвестиции в развитие возобновляемых источников энергии в общем объеме 12,1 трлн долл. [2].

В настоящее время доля электроэнергии, полученной из возобновляемых источников, оценивается на уровне 22%. В мировом масштабе совокупный объем энергии, вырабатываемой с использованием возобновляемых источников, с 2005 по 2012 г. увеличился на 43 % [3]. По состоянию на 2012 г. благодаря производству электроэнергии с использованием возобновляемых источников удалось избежать выбросов в объеме, эквивалентном 3,1 Гт CO<sub>2</sub>. Пока в основном это достигается благодаря гидроэнергетике, хотя с учетом государственных программ снижения себестоимости электроэнергии, вырабатываемой с использованием энергии солнца и энергии ветра, объем электроэнергии, генерируемой с применением указанных источников, продолжает расти. Согласно прогнозам, к 2025 г. средневзвешенная себестоимость электроэнергии, вырабатываемой с использованием солнечных фотогальванических панелей, снизится на 59 %, а вырабатываемой с использованием ветрогенераторов сухопутного и морского базирования, соответственно, на 26 и 35 % [4].

Многие государства рассматривают возможности разработки и реализации программ поддержки развития возобновляемых источников энергии для решения задачи сокращения выбросов углекислого газа. Наряду с решением задач экологического характера подобные программы привлекательны с точки зрения достижения задач иных направлений государственной политики, включая обеспечение энергетической безопасности и занятости. Активизация использования возобновляемых источников энергии и, как следствие, диверсификация источников энергии способствуют снижению рисков, связанных с волатильностью цен на ископаемые энергоносители. Такой мотив весьма актуален для государств-нетто-импортеров энергоносителей. Для некоторых развивающихся государств, например Индии, использование альтернативных источников энергии играет значимую роль в рамках реализации государственной политики электрификации страны, особенно в сельской местности и труднодоступных районах. Кроме того, внедрение возобновляемых источников энергии может представлять существенный интерес в контексте планового выбытия устаревших генерирующих мощностей на основе использования ископаемого топлива и атомной энергии в контексте поддержки инновационной активности и процесса внедрения новых технологий, а также снижения загрязнения воздуха.

Некоторые меры, направленные на поддержку использования возобновляемых источников энергии, уже были признаны несоответствующими отдельным положениям соглашений ВТО. Как правило, в рамках инициированных споров оспаривается соответствие подобных программ нормам и принципам следующих соглашений системы ВТО: Генеральное со-

глашение по тарифам и торговле (ГАТТ) (*General agreement on tariffs and trade, GATT*), Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (СКМ) (*Agreement on subsidies and countervailing measures, SCM*) и Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМс) (*Agreement on trade-related investment measures, TRIMs*).

В рамках данной статьи мы остановимся прежде всего на вопросах, связанных с подсекторами возобновляемой энергетики (ветро- и солнечная энергетика), получившими наибольшее развитие в последнее десятилетие.

Настоящая статья будет построена следующим образом. В рамках разд. 1 будут рассмотрены сложившиеся направления государственной политики в области возобновляемых источников энергии, реализуемой четырьмя ведущими «игроками» в данной области: США, ЕС, Китаем и Индией. При выборе государств для анализа мы учитывали как роль государств в общемировом производстве электроэнергии с использованием энергии солнца и ветра, так и объемы выбросов углекислого газа, приходящиеся на них.

Разд. 2 посвящен изучению соотношения между важнейшими программами поддержки в области возобновляемой энергии и правилами ВТО. Особое внимание при этом будет уделяться тем программам, что уже стали предметом рассмотрения в рамках механизма разрешения торговых споров ВТО, а также на национальном уровне. Хотя до настоящего времени опыт применения государственной поддержки развития возобновляемых источников энергии и судебной практики в данной области еще относительно ограниченные, в рамках названного раздела мы выявили наличие некоторых противоречий, подчас носящих принципиальный характер, между подходами промышленной политики в области возобновляемой энергетики и основополагающими принципами ВТО относительно свободной конкуренции и недискриминации.

В разд. 3 будут рассмотрены положения соглашений ВТО, касающиеся общих исключений, на основе которых допускается реализация программ поддержки развития возобновляемых источников энергии.

## **1. Программы поддержки развития энергии из возобновляемых источников**

В настоящее время порядка 145 стран мира поставили перед собой задачи развития возобновляемых источников энергии и реализуют соответствующие программы поддержки. Кроме того, в некоторых государствах программы такого рода реализуются не только на национальном, но и на региональном уровне. Программы в области возобновляемой энергетики по состоянию на 2015 г. продолжали оставаться в числе приоритетов государственной политики.

В рамках общего широкого направления политики в области возобновляемой энергетики можно выделить несколько групп задач:

- обеспечение энергетической безопасности;
- обеспечение доступа потребителей к энергоснабжению;
- природоохранные задачи;
- задачи развития технологий и инновационной активности;
- иные задачи социально-экономического развития.

Несмотря на то, что заявленные многими государствами задачи развития энергетики с использованием возобновляемых источников в значительной мере совпадают, избранные разными странами подходы к разработке и реализации программ поддержки в данной области существенно различаются. Например, в США и ЕС существует проблема морального и физического износа действующих генерирующих мощностей, предполагающих использование ископаемых источников энергии. Естественное выбытие этих мощностей из эксплуатации предполагается компенсировать использованием «зеленых» возобновляемых источников энергии. Для Китая и Индии внедрение возобновляемых источников энергии является способом ускорения развития национальных энергосистем и увеличения предложения электроэнергии.

Среди распространенных механизмов государственной поддержки развития мощностей с использованием возобновляемых источников энергии можно выделить следующие:

- фискальные инструменты (в том числе прямые субсидии, налоговые кредиты, льготные ставки налогов и освобождение от уплаты налогов, неравномерная и ускоренная амортизация);
- инструменты, связанные с государственными финансами (в том числе государственные гарантии, льготные кредиты, государственные закупки);
- иные инструменты государственного регулирования отрасли и доступа на рынок (в том числе количественные ограничения доступа к энергосетям);
- правила проведения тендеров и торгов;
- льготные тарифы на закупку «зеленой» электроэнергии (*feed-in tariffs*, FIT), «зеленые» сертификаты, гарантированный доступ к сетям и т. д.).

Существуют также способы косвенной поддержки, способствующие развитию коммерческого использования возобновляемых источников энергии. К таковым, в частности, относятся финансирование пилотных (демонстрационных) проектов, оценка ресурсов, поддержка НИОКР, подготовка специалистов.

Наиболее широкое развитие получили также инструменты государственной поддержки развития генерирующих мощностей с использованием возобновляемых источников энергии, как льготные тарифы на закупку «зеленой» электроэнергии (FIT), стандарты портфеля возобновляемых источников

(*renewable portfolio standards, RPS*) и налоговые льготы. FIT представляют собой долгосрочные контракты на продажу электроэнергии, выработанной с использованием возобновляемых источников. Применение FIT позволяет дифференцированно подходить к уровню поддержки использования технологий, находящихся на различных уровнях развития, варьируя ставки льготного тарифа. Благодаря применению FIT обеспечено развертывание около  $\frac{1}{4}$  мощностей с использованием фотогальванических солнечных панелей и 45 % мощностей ветрогенераторов. Как механизм обеспечения внедрения возобновляемых источников энергии RPS представляют собой требование к электрогенерирующим компаниям вырабатывать установленную долю электроэнергии с использованием возобновляемых источников. За счет этого достигаются целевые значения доли возобновляемых источников в общем объеме рынка электроэнергии. Обычно механизм RPS применяется в сочетании с «зелеными» сертификатами, обращающимися на соответствующем рынке. Налоговые льготы относятся к числу фискальных инструментов стимулирования производства, инвестиционной активности или потребления электроэнергии, выработанной с использованием возобновляемых источников. Причем налоговые льготы выступают в качестве вспомогательного инструмента и применяются в сочетании с иными мерами поддержки развития возобновляемых источников энергии.

### 1.1. Евросоюз

В области «зеленой» энергетики Евросоюз был первопроходцем. Опыт проведения политики поддержки производства энергии из возобновляемых источников берет начало в 1980-х годах, прочие государства учитывали этот опыт при разработке своих собственных программ в данном направлении. Принято считать, что основным мотивом для реализации соответствующего направления государственной политики в ЕС является решение природоохранных задач, что нисколько не мешает решению и иных задач. Так, государства — члены ЕС в совокупности можно рассматривать в качестве крупнейшего импортера энергоносителей. Порядка 84 % потребления нефти и 64 % природного газа в ЕС удовлетворяется за счет импорта [5]. Развитие производства энергии из внутренних возобновляемых источников призвано способствовать сокращению чрезмерной зависимости от внешних поставок ископаемого топлива.

По состоянию на 2014 г. доля возобновляемых источников в удовлетворении общего спроса ЕС-28 на электроэнергию составляла 27,5 %, а в его совокупном энергопотреблении — 16 %. В последнее десятилетие основной вклад в развитие производства энергии из возобновляемых источников вносили солнечная и ветровая энергетика. С 2004 по 2014 г. объем выработки электроэнергии с использованием солнечной энергии возрос с 0,7 92,3 ТВт/ч. За указанный период доля солнечной энергии в общем объеме выработки электроэнергии увеличилась с 0,1 до 10 %, а доля энергии ветра — до 27,4 % [6]. На долю ЕС приходится 8 % мирового производства солнечных модулей.

Основными задачами политики ЕС в области развития возобновляемых источников энергии декларировались:

- формирование общеевропейского энергетического рынка;
- обеспечение устойчивости энергоснабжения посредством повышения энергоэффективности и использования возобновляемых источников;
- обеспечение устойчивости экономического развития [7].

Особую роль в инструментарии ЕС в области противодействия изменению климата и сокращения выбросов парниковых газов с 2005 г. играет механизм торговли квотами на выбросы, предполагающий установление максимально допустимого объема выбросов парниковых газов, распределяемого (или реализуемого) между энергетическими компаниями. В дальнейшем соответствующие квоты могут быть объектом купли-продажи между заинтересованными участниками рынка.

В 2009 г. в ЕС была принята Директива по возобновляемой энергии [8], устанавливающая обязательные для исполнения целевые значения использования энергии из возобновляемых источников в государствах — членах ЕС. Так, в ней заявлена цель достижения к 2020 г. доли возобновляемых источников энергии в размере 20 % общего объема конечного потребления энергии. В соответствии с решениями Совета Европы от октября 2014 г. к 2030 г. долю возобновляемых источников энергии следует довести до 27 % [9].

Государства — члены ЕС сохраняют свободу выбора мер политики стимулирования создания мощностей по производству энергии из возобновляемых источников в рамках достижения целевых значений. Вместе с тем в соответствии с названной Директивой им вменяется в обязанность создание инфраструктуры, необходимой для функционирования мощностей с использованием возобновляемых источников, а также обеспечение доступа операторов к системам транспортировки и распределения энергии.

Страны — члены ЕС применяли разнообразные инструменты поддержки производства энергии из возобновляемых источников, включая субсидии, кредиты, льготные тарифы (FIT), льготные доплаты к действующим тарифам (feed-in premiums, FIP), гарантии, налоговые льготы, тендеры, квоты.

Наиболее широкое распространение среди инструментов поддержки возобновляемой энергетики в государствах — членах ЕС получили FIT. В 1990–2011 гг. 23 страны ЕС применяли FIT в рамках программ поддержки солнечной и ветроэнергетики. Пионерами в этой области стали Германия и Дания. Механизм же льготных доплат (FIP), в настоящее время применяемый в десяти странах ЕС, предполагает предоставление производителям электроэнергии с использованием возобновляемых источников фиксированной доплаты сверх цены реализации электроэнергии, действующей в общем случае. Существует также механизм квот, предполагающий реализацию «зеленых» сертификатов. Генерирующие компании могут исполнить

свои квотные обязательства посредством приобретения «зеленых» сертификатов. Сертификаты могут обращаться на рынке. Их используют в Италии, Польше, Швеции, Румынии и Великобритании.

Хотя операционные издержки при использовании ветрогенераторов и солнечных панелей относительно невысоки, развертывание соответствующих генерирующих мощностей требует значительных начальных капиталовложений. Во многих государствах — членах ЕС предусмотрены меры поддержки инвестиций в создание генерирующих мощностей посредством субсидий и налоговых льгот.

Среди стран ЕС Германия наряду с Польшей и Эстонией оказывают наиболее заметное антропогенное воздействие. Так, именно в Германии действуют шесть угольных электростанций ЕС с наибольшими объемами выбросов. Вместе с тем планом действий Германии в рамках Парижского соглашения предусмотрены и наиболее амбиционные планы по противодействию изменению климата: снижение к 2050 г. выбросов парниковых газов на 80–95 % по сравнению с уровнем 1990 г. [10]. Недавно Германия проголосовала «против» предоставления «зеленых» субсидий и «за» использование подходов к реализации политики поддержки развития возобновляемой энергетики, основанных на применении рыночных механизмов, а именно: закупку электроэнергии на специальных аукционах у производителей, предложивших наименьшую цену. Следует отметить, что тарифы на электроэнергию для населения в Германии почти в 4 раза выше, чем в США (39 центов за кВт/ч против 10,4 центов за кВт/ч) [11].

Германия была первой страной, принявшей в 1991 г. Закон, регламентирующий действие программы льготных «зеленых тарифов» (FIT) — *Stromeinspeisungsgesetz*, т. е. Закон об условиях закупки электрораспределительными сетями энергии, выработанной с использованием возобновляемых источников. Позднее, в 2017 г., был принят Закон об источниках возобновляемой энергии (*Renewable Energy Source Act*, или *Erneuerbare-Energien-Gesetz*, EEG 2000), призванный обеспечить баланс интересов по снижению себестоимости возобновляемой электроэнергии и рентабельности операторов генерирующих мощностей с использованием возобновляемых источников энергии.

Приведем несколько показателей, характеризующих структуру занятости в энергетическом секторе Германии. В подсекторе, использующем возобновляемые источники энергии, трудятся 370 тыс. человек, что вдвое больше, чем в подсекторе, использующем традиционные ископаемые энергоносители. Однако до сих пор более 44 % электроэнергии в Германии вырабатывается на угольных электростанциях, а на все возобновляемые источники энергии приходится 26 %, в том числе 15 % на ветро- и солнечную энергетику [12]. Как ожидается, численность занятых в возобновляемой энергетике к 2030 г. превысит полмиллиона человек. Некоторые эксперты рассматрива-

ют государственную политику Германии в области возобновляемых источников энергии не столько как одно из направлений энергетической политики, сколько как одно из направленной промышленной политики [13].

В рамках программы *Energiewende* (программа передачи электроэнергии) поставлена задача увеличения к 2025 г. доли возобновляемых источников энергии в общем объеме генерируемой электроэнергии с 40 до 45 %. Такие планы значительно более амбициозны, чем в целом по ЕС [14]. Однако избыток генерирующих мощностей и недостаточно скоординированная стратегия развития энергетики могут затруднять достижение поставленных задач. В рамках следующего этапа реализации в Германии указанной программы в ближайшее время планируется сосредоточить усилия на увеличении доли электроэнергии, вырабатываемой с использованием энергии ветра и солнца, а также на эффективной интеграции соответствующих генерирующих мощностей в систему электроснабжения. Общий объем субсидий производителям энергии с использованием энергии солнца, ветра и иных возобновляемых источников в 2014 г. достиг 20 млрд долл. [15]. Одной из задач программы является сокращение к 2020 г. выбросов углерода на 40 % относительно уровня выбросов парниковых газов в 1990 г., но по состоянию на 2016 г. объемы выбросов продолжали расти [16]. В условиях избытка генерирующих мощностей и снижения цен на ископаемое топливо становится актуальной задача поиска технических решений для накопления и хранения энергии. Хотя возникновение этого аспекта энергетической политики было вполне ожидаемым и закономерным, ему пока не уделялось достаточно внимания.

Объем ввода новых генерирующих мощностей, основанных на использовании фотогальванических панелей, в 2015 г. составил 1,48 ГВт, что соответствует 3 % общемирового [17]. По состоянию на 2014 г. генерирующие мощности Германии, основанные на использовании солнечной энергии, составляли 38,2 ГВт [18]. Для решения поставленных Парижским соглашением задач потребовалось бы увеличить среднегодовые объемы ввода мощностей с использованием энергии солнца до 4–5 ГВт, что позволило бы довести к 2050 г. объем развернутых генерирующих мощностей солнечной электроэнергетики до 200 ГВт [17]. Однако Законом об источниках возобновляемой энергии поставлены задачи ввода генерирующих мощностей солнечной энергетики лишь на уровне 2,5 ГВт. Кроме того, с течением времени все больше ранее установленных солнечных панелей будут требовать замены. Согласно имеющимся оценкам, по достижении объема развернутых мощностей солнечной энергетики 200 ГВт ежегодно необходимо будет менять солнечные панели мощностью порядка 6–7 ГВт [Ibid.].

Даже в Германии пока цена электроэнергии, выработанной с использованием солнечных батарей, превышает цену электроэнергии, производимой с использованием традиционных источников. Льготные тарифы FIT введены и продолжают действовать, причем изначально не были установле-

ны предельно допустимые объемы вырабатываемой электроэнергии, в отношении которых они могут применяться. В то же время цены солнечных панелей снижались темпами, превышающими прогнозируемые, что привело к созданию избыточных генерирующих мощностей. С декабря 2016 г. на 20 лет были установлены предельные значения гарантированных долгосрочных тарифов на уровне не более 12,31 евро-центов за кВт/ч.

Законом об источниках возобновляемой энергии 2017 г. предусмотрен диапазон допустимых значений увеличения доли возобновляемых источников энергии в общем объеме вырабатываемой электроэнергии, что призвано, с одной стороны, способствовать росту генерирующих мощностей, а с другой, — избегать создания избыточных мощностей солнечной энергетики. В частности, предусмотрены следующие положения:

- потребление солнечной электроэнергии для собственных нужд операторами установок номинальной мощностью свыше 10 кВт облагается в соответствии с сборами EEG;
- в отношении вводимых в эксплуатацию установок солнечной энергетики номинальной мощностью до 100 кВт действуют фиксированные льготные тарифы FIT;
- в отношении вводимых в эксплуатацию установок солнечной энергетики номинальной мощностью 100 до 750 кВт предусматривается реализация вырабатываемой электроэнергии на свободном рынке, т.е. по обычным тарифам, но при этом действует гибкая схема доплат;
- в отношении вводимых в эксплуатацию установок солнечной энергетики номинальной мощностью от 10 МВт более не предусматривается государственная поддержка;
- действуют и иные требования относительно мест размещения генерирующих мощностей, дистанционного управления установками и сокращения объемов генерируемой энергии [17].

Правительство Германии планирует направить 1,1 трлн долл. на поддержку сектора ветровой энергетики. Сейчас развернутые генерирующие мощности составляют порядка 40 ГВт. Вместе с тем в Германии предполагается ограничить объем генерирующих мощностей и к 2020 г., как ожидается, из эксплуатации будут выведены ветроустановки, общая мощность которых исчисляется в ГВт [20].

На момент написания настоящей статьи производителям электроэнергии, вырабатываемой с использованием ветрогенераторов наземного базирования, предоставлялись доплаты по ставке 8,41 евро-центов за кВт/ч. По состоянию на 2016 г. аналогичные доплаты в отношении производителей электроэнергии с использованием ветрогенераторов морского базирования составляли 19,4 евро-центов за кВт/ч. Существующим морским правом в части, касающейся ответственности, предусмотрены дополнительные преимущества, что свидетельствует о наличии связанных рисков [17].

## 1.2. США

Наличие обширных запасов угля и природного газа в сочетании с действенной политикой в области повышения энергетической эффективности позволили США поддерживать тарифы на электроэнергию на весьма низком уровне. Тарифы для конечных потребителей на электроэнергию, в целом и, как следствие, на электроэнергию из возобновляемых источников, в частности, в США существенно ниже, чем в Германии, Китае и Индии. Невысокий текущий уровень тарифов на электроэнергию снижает эффективность мер государственной политики поддержки развития возобновляемых источников энергии, но благодаря масштабу энергетического рынка и экологически ответственному поведению участников рынка объемы инвестиций в возобновляемые источники энергии все же весьма значительны. В связи с низким уровнем безработицы на федеральном уровне отсутствуют мотивы использовать развитие «зеленой» энергетики в качестве средства создания новых рабочих мест, проводить в отношении этого сектора национальной экономики политику протекционизма. Вместе с тем на уровне отдельных штатов реализуются меры поддержки создания рабочих мест и долгосрочного промышленного роста.

Однако приоритет экономической поддержки развития возобновляемых источников энергии в США можно назвать невысоким лишь в сравнении с прочими странами. С 2007 г. объем государственной поддержки развития возобновляемых источников энергии и связанных интеллектуальных сетей электроснабжения составил 445 млрд долл. [21]. В связи с реализацией мер повышения эффективности в энергетической сфере, увеличением добычи ископаемого топлива, замедлением экономического роста в мировом масштабе и прогнозируемым замедлением роста спроса в Китае и Индии в США наблюдается небольшое снижение спроса на электроэнергию. Ожидается, что некоторая государственная поддержка развития возобновляемых источников энергии, включая солнечную и ветровую, сохранится, по меньшей мере, на региональном уровне.

В настоящее время на долю возобновляемых источников энергии приходится всего 6 % электроэнергии, вырабатываемой в стране. Наибольшими темпами растет производство солнечной и ветровой энергии, чему в частности способствуют технический прогресс в данной области, налоговые кредиты, предоставляемые на федеральном уровне, а также меры поддержки на уровне отдельных штатов. На долю мощностей с использованием солнечной и ветровой энергии приходилось 68 % совокупного роста генерирующих мощностей в США [22, р. 47]. Увеличение генерирующих мощностей солнечной энергетики составляет 16 ГВт, ветровой энергетики — 6,8 ГВт [23]. Только в 2015 г. введено около 8,5 ГВт генерирующих мощностей ветровой и 7,3 ГВт солнечной энергетики, что на 65 % больше, чем в 2014 г. Примечательно, что введение в эксплуатацию фотогальванических панелей для личного использования возросло в США с 27 МВт в 2005 г. до 2 099 МВт в 2015 г. [24]. В рамках Парижского соглашения Соединенные Штаты по-

ставили перед собой задачу сократить к 2050 г. выбросы углерода на 80 % от уровня 2005 г. [22, p. 35].

Наблюдавшийся в 2015 г. резкий рост генерирующих мощностей объясняется ожиданием скорого прекращения действия схемы налоговых кредитов. Объем инвестиций в тот год достиг рекордных 56 млрд долл., что на 8 % выше показателя 2014 г. Около половины этой суммы была направлена в солнечную энергетику. Однако объемы развертывания генерирующих мощностей с использованием фотогальванических панелей были существенно меньше, чем четырьмя годами раньше (18,2 ГВт) [21].

По состоянию на 2015 г. объем выработки ветровой энергии составлял более 190 ГВт, что позволяло удовлетворить 4,7% совокупного рыночного спроса на электроэнергию. Показатели выработки ветроэнергетики США превышали показатели Китая (185 ГВт) и Германии (84,6 ГВт) [25]. Причем только 21 % общего объема инвестиций в возобновляемые источники энергии, который составлял 56 млрд долл., пошли на развитие ветроэнергетики [21]. Благодаря проводимой политике в области ветроэнергетики объем вырабатываемой электроэнергии превышает показатели Китая, несмотря на то, что мощность эксплуатируемых ветровых установок в Поднебесной в 2 раза превышает мощность ветровых установок в Соединенных Штатах. В 2015 г. вклад солнечной энергетики, электростанций на природном газе и ветроэнергетики в рост генерирующих мощностей энергетического сектора составлял, соответственно, 16, 8 и 6,8 ГВт [23].

История применения в США налоговых льгот в области энергетики восходит к 1916 г., когда льготы начали действовать в отношении добычи нефти и природного газа. Законом об энергетической политике 2005 г. (*Energy Policy Act of 2005*) существенно расширена сфера применения энергетических налоговых льгот, в результате чего к 2008 г. только 33 % налоговых преференций приходилось на ископаемое топливо [26]. Механизм налоговых кредитов по налогу на производство (*The Production Tax Credit*, PTC) предполагает применение пониженных ставок федерального подоходного налога в отношении подпадающих под действие программы хозяйствующих субъектов — собственников действующих мощностей с использованием возобновляемых источников и поставляющих выработанную электроэнергию в распределительные сети. Механизм налоговых кредитов по налогу на инвестиции (*The Investment Tax Credit*, ITC) предполагает применение в отношении подпадающих под действие программы хозяйствующих субъектов, реализующих инвестиционные проекты в области возобновляемых источников энергии, пониженных ставок федерального подоходного налога уже после введения в эксплуатацию генерирующих мощностей.

В 2011 финансовом году налоговые кредиты на производство энергии из возобновляемых источников составляли 1,4 млрд долл. В основном они предоставлялись в рамках закона экстренной стабилизации экономики 2008 г.

(*Emergency Economic Stabilization Act of 2008*), а налоговые кредиты на инвестиции в высокотехнологические источники энергии, включая энергию солнца, ветра, геотермальную энергию, за тот же период составили 0,7 млрд долл., а в дальнейшем возросли до 2,3 млрд долл.

Тем временем налоговые льготы на повышение энергоэффективности и производство энергии из возобновляемых источников составили 20,5 млрд долл., что соответствует 78 % издержек. В частности, 13,9 млрд долл., или 68 % налоговых льгот в области энергетики связаны с возобновляемыми источниками энергии, а еще 2,1 млрд долл. — с повышением энергетической эффективности. С тех пор прекратилось действие четырех оснований для предоставления налоговых льгот, а из четырех оставшихся оснований одно связано с ядерной энергетикой, а три — с энергетикой с использованием ископаемых видов топлива.

На основании гл. 1603 Закона об экономическом восстановлении и возобновлении инвестиций 2009 г. (*the American Recovery and Reinvestment Act, ARRA*) допускается замена производителям энергии из возобновляемых источников будущих налоговых кредитов грантами в виде прямого перечисления средств. В 2011 г. объем грантов на возобновляемые источники энергии, предоставленных на основании гл. 1603 ARRA, составил 3,9 млрд долл. Основными бенефициарами стали производители ветроэнергетики. Однако основным мотивом реализации такой схемы государственной поддержки было не столько устойчивое развитие и производство «зеленой» энергии из возобновляемых источников, сколько восстановление инвестиционной активности и экономического роста в условиях рецессии.

Выгоды от финансируемых за государственный счет НИОКР в области энергетики, как правило, существенно превышают расходы. Подобная политика характеризуется так называемыми позитивными внешними эффектами, которые обусловлены распространением и использованием в прочих секторах экономики преимуществ, связанных с результатами исследований в поддерживаемом секторе.

В рамках ARRA значительные объемы прямых инвестиций направлялись на финансирование НИОКР, а также предоставлялись кредиты и гарантии по кредитам, причем более половины из них на развитие возобновляемых источников энергии и повышение энергетической эффективности. К 2012 г. объем поддержки сократился с 10 млрд до 3,4 млрд долл. Доля финансирования НИОКР в энергетике, которая направлялась на изыскания в области возобновляемых источников, в 2010 г. составляла 33 %, а в 2013 г. — 30 %, причем объем инвестиций в солнечную энергетику сократился на 17 %, а инвестиции в ветровую энергетику составляли лишь 4 % бюджета Министерства энергетики на НИОКР за соответствующий год [27, p. 42, 44; 28].

Федеральные программы, включая *SunShot*, призваны найти решение проблемы развития новых источников энергии в условиях низкой себестои-

мости электроэнергии, вырабатываемой с использованием традиционного ископаемого топлива, и существенных затрат на разработку новых технологий в области возобновляемых источников энергии. В рамках программы *SunShot* использован положительный опыт NASA, накопленный в ходе реализации программы *MoonShot*. Так, программа *SunShot* предусматривает поддержку усилий коммерческих предприятий, университетов, некоммерческих организаций, правительств отдельных штатов и округов, национальных лабораторий по снижению к 2020 г. себестоимости электроэнергии, вырабатываемой с использованием солнечных панелей, до 0,06 долл. за кВт/ч [25; 29; 30]. При этом прогнозируется двукратное увеличение числа покупателей фотovoltaических панелей.

Предоставление временных гарантий по кредитам в качестве инструмента поддержки энергосистем с использованием возобновляемых источников энергии регламентируется гл. 1705 Закона об экономическом восстановлении и возобновлении инвестиций [31]. С 2009 по 2012 финансовый год в рамках программы ATVM и на основе положений гл. 1705 объем гарантий по кредитам составил 4 млрд долл. в отношении кредитов на сумму около 25 млрд долл. при совокупном объеме обязательств в рамках гарантий по кредитам 16,1 млрд долл. и оценках величины субсидии 2,4 млрд долл. Доля гарантий по кредитам в отношении производителей энергии с использованием энергии солнца и производителей оборудования для солнечной энергетики составляла 80 % [32].

Наиболее печально известным эпизодом предоставления гарантий по кредитам на основе гл. 1705 был случай с производителем солнечных панелей *Solyndra*. В 2011 г. указанный бенефициар объявил о своем банкротстве. После того, как этот случай получил огласку, интерес к получению поддержки в рамках федеральных программ развития производства «зеленой» энергии несколько снизился, а сам процесс предоставления поддержки осуществлялся более осмотрительно. Однако известны и успешные примеры, в частности, случай предоставления кредита в объеме 1,3 млрд долл. *Caithness Shepherds Flat* на создание в восточной части штата Орегон одной из крупнейших в мире ветровых электростанций мощностью 845 МВт [33]. Согласно информации официального интернет-сайта Министерства энергетики США, реализация этого проекта позволила создать 400 рабочих мест; политики могут преподнести общественности такой результат в весьма выигрышном свете.

По состоянию на 2004 г. в 12 штатах действовали стандарты портфеля возобновляемых источников (RPS), причем в одних случаях устанавливались достаточно жесткие целевые показатели, в других — требования распространились лишь на отдельные предприятия сферы коммунальных услуг, в третьих случаях предусматривались минимальные квоты для всех генерирующих компаний, действующих на свободном конкурентном рынке. К настоящему времени более половины штатов, не считая многих крупнейших городов США, участвовали в реализации программ сокращения выбросов парниковых газов

в области энергетики, причем сфера применения такого инструмента политики, как RPS, продолжала расширяться. На сегодняшний день наиболее амбициозные требования действуют на Гавайях, где отдельным предприятиям сферы коммунальных услуг предписано довести к 2045 г. до 100 % долю возобновляемых источников энергии, в Вермонте — до 75 % к 2032 г. [34].

В рамках разработанных и реализуемых на федеральном уровне программ поддержки режим в отношении отечественных и зарубежных производителей продукции возобновляемой энергетики одинаков; в некоторых программах на уровне штатов *de jura* содержатся элементы дискриминации в отношении импортной продукции в секторе возобновляемой энергетики, либо практика реализации программ свидетельствует о наличии элементов дискриминации *de facto*. По существующим оценкам, в отличие от иностранных конкурентов, американские производители и потребители продукции альтернативной «зеленой» энергетики могут получить государственную поддержку в масштабах миллиардов долларов. В нескольких штатах и округах действуют программы, предусматривающие преимущества отечественным производителям возобновляемых источников энергии.

### 1.3. Китай

В последние десятилетия экономика Китая демонстрировала впечатляющий рост, однако сопровождаемый существенным увеличением зависимости от импорта энергоносителей. В настоящее время Китай является крупнейшим в мире потребителем электроэнергии и государством — источником выбросов парниковых газов. Сейчас на долю угольных электростанций приходится  $\frac{3}{4}$  вырабатываемой электроэнергии, на долю Китая — около половины мировой добычи угля [35]. По данным Всемирной организации здравоохранения, угольные электростанции относятся к числу сильнейших источников загрязнения воздуха.

Недостаточная обеспеченность запасами ископаемых источников энергии, зависимость от импорта энергоносителей и угрожающий рост загрязнения окружающей среды вынудили Китай уделять более пристальное внимание поиску путей использования возобновляемых источников энергии<sup>1</sup>. Основными задачами развития возобновляемых источников энергии в Китае являются: совершенствование и диверсификация источников энергии; по-

---

<sup>1</sup> По оценкам Всемирного банка, негативные экстерналии (как связанные с расходами на здравоохранение, так и не связанные) от загрязнения воды и воздуха для экономики Китая составляют примерно 5,8 % ВВП. Среди прочих негативных эффектов можно отметить рост числа заболеваний органов дыхания, возрастающий дефицит водных ресурсов и связанный с этим ущерб для сельского хозяйства, повышенное содержание пыли в атмосфере.

вышение надежности источников энергии и решение экологических проблем при обеспечении устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

Китайским планом действий по предотвращению изменения климата зафиксированы обязательства принять определенные меры в данной области, в том числе обеспечить увеличение доли электроэнергии, вырабатываемой без использования ископаемых видов топлива, до 20 % первичного потребления, снижение к 2030 г. объемов выбросов углекислого газа в пересчете на единицу ВВП на 60–65 % по сравнению со значением данного показателя на 2005 г. [36].

В Китае прилагаются заметные усилия в деле развития возобновляемых источников энергии. Это позволило в 2015 г. повысить долю потребления электроэнергии, вырабатываемой без использования ископаемых энергоносителей, включая гидроэнергию, энергию ветра, ядерную энергию до 17,9 % [37]. В том же году введены в эксплуатацию солнечные панели мощностью 15,1 ГВт, что позволило Китаю опередить Германию по объемам развернутых мощностей солнечной энергетики [38]. Так, по состоянию на конец 2015 г. объем мощностей КНР достиг 43,2 ГВт [39]. С 2009 г. Китай занимал лидирующие позиции в мире в области ветровой энергетики. На конец 2015 г. объем развернутых мощностей ветроэнергетики превысил 145 ГВт [40].

Нельзя не признать, что Китай добивается значительных успехов в области производства оборудования для возобновляемой энергетики и развития соответствующих технологий. Доля КНР в мировом производстве фотovoltaических панелей составляет 30 %. Китай занимает второе место в мире по объему выработки ветровой энергии [41] и первое место по объемам инвестиций в возобновляемые источники энергии (в 2015 г. они достигли рекордных 103 млрд долл., или 36 % общемировых) [42].

Столь значительный прогресс в области чистой энергетики вряд ли был возможен без политической воли высшего руководства Китая<sup>1</sup>.

Принимаемые в последние годы меры регулирования ориентированы на достижение следующих задач:

- поддержка создания генерирующих мощностей возобновляемой энергетики;
- развитие производства оборудования для возобновляемой энергетики и совершенствование технологий в данной области;
- создание условий для подключения генерирующих мощностей возобновляемой энергетики к распределительным сетям.

---

<sup>1</sup> В частности, принятие долгосрочных обязательств по снижению выбросов углекислого газа для успешного заключения Парижского соглашения, подписание совместного с Президентом США Б. Обамой заявления по вопросам изменения климата и т. д.

Основными инструментами государственной политики в области возобновляемых источников энергии стали:

- гарантии подключения к энергосетям и сбыта всей вырабатываемой электроэнергии;
- меры регулирования цен, по которым электроэнергия закупается энергосетями;
- программы государственных концессий и финансовой поддержки реализуемых проектов и требования по доле на рынке возобновляемых источников энергии.

Основу нормативной базы в рассматриваемой области заложил Закон о возобновляемой энергии 2006 г. В дальнейшем по мере необходимости в него вносились изменения и уточнения. Сфера действия Закона достаточно широка и распространяется на несколько программ и инструментов, в частности, устанавливаются:

- целевые значения совокупного объема электроэнергии, вырабатываемой из возобновляемых источников;
- технические стандарты в области возобновляемой энергетики;
- обязательства предоставления доступа к распределительным сетям и положения, регламентирующие договорные отношения между производителями энергии и распределительными сетями;
- тарифная политика в отношении производителей энергии из возобновляемых источников;
- льготное налогообложение, субсидирование и кредитование;
- государственное планирование в области возобновляемой энергии.

Для детализации и разъяснения положений Закона о возобновляемой энергии был принят большой массив подзаконных актов (включая постановления, инструкции и руководства). Впервые задачи, касающиеся экологических аспектов энергетики, были включены в энергетическую программу Китая на 11-ю пятилетку (2006–2010). В 2007 г. Национальная комиссия по развитию и реформам КНР в контексте выполнения задач планов на 11-ю пятилетку выпустила средне- и долгосрочный планы развития возобновляемой энергии. Планом предусматривалась задача довести к 2020 г. долю возобновляемых источников энергии в общем потреблении энергии до 15 % при мощностях ветроэнергетики на уровне 30 ГВт и солнечной энергетики 1,8 ГВт

Комплекс задач, предусмотренных энергетической программой Китая на 12-ю пятилетку (2011–2015), был выполнен и перевыполнен<sup>1</sup>. Энерге-

---

<sup>1</sup> Планом предусматривается увеличение доли энергии, полученной без использования ископаемого топлива в общем объеме энергопотребления до 11,4%, а также снижение на 17% объемов выбросов в пересчете на единицу ВВП. URL: <<http://www.c2es.org/international/key-country-policies/china/energy-climate-goals-twelfth-five-year-plan>>.

тическим планом КНР на 13-ю пятилетку (2016–2020), обнародованном в марте 2016 г., предусматривается наращивание генерирующих мощностей ветроэнергетики до 210 ГВт, солнечной энергетики — до 110 ГВт [43].

В 2010 г. Правительство Китая пришло к выводу, что зависимость от импорта турбин ветрогенераторов сдерживает развитие ветроэнергетики страны. В связи с этим, в целях обеспечения самодостаточности производства оборудования для ветро- и солнечной энергетики, основанного на использовании китайских разработок и технологий, были введены требования по местной составляющей в рамках программ развития ветровой энергетики.

Впервые в 1997 г. в рамках амбициозной программы «Оседлать ветер» (*Ride the wind*) с целевыми значениями на уровне 1 тыс. МВт были предусмотрены меры содействия созданию совместных предприятий и разработке отечественных турбин для ветровой энергетики. Программой предусматривалась локализация производства ветровых турбин и увеличение доли отечественных компонентов до 80 % [44].

Позднее, в 2003 г., Национальная комиссия по развитию и реформам Китая предложила применять концессионные схемы в отношении ветровых электростанций. В рамках соответствующей программы по результатам конкурса концессии обычно предоставлялись инвесторам, предложившим наименьшую цену и наивысший уровень локализации. По данным Торгово-промышленной палаты ЕС, за период 2003–2010 гг. ни одному зарубежному поставщику турбин не удалось выиграть конкурс на получение концессии в рамках реализации соответствующей программы названной Национальной комиссией. В 2005 г. эта комиссия выпустила разъяснение к Правилам управления строительством ветровых электростанций (*Requirements for the Administration of Wind Power Construction*), на основе которых устанавливалось требование о локализации сооружаемых в Китае ветровых электростанций на 70 %. В 2009 г. действие этих Правил было прекращено, а для поддержки инвестиционных проектов в области ветровой энергетики стали применять льготные «зеленые» тарифы. Срок действия льготного «зеленого» тарифа в отношении ветроэлектростанций составляет 20 лет. В рамках данной схемы предусмотрены четыре значения ставок льготного «зеленого» тарифа в диапазоне 0,51 до 0,61 юаня за кВт/ч (0,08–0,10 долл. за кВт/ч).

Кроме того, для поддержки развития солнечной и ветровой энергетики действуют и иные финансовые инструменты и фонды. Изначально финансирование развития возобновляемых источников энергии осуществлялась за счет дополнительного сбора с конечных потребителей электроэнергии. В настоящее время соответствующий дополнительный сбор взимается в размере 0,015 юаня за кВт/ч со всех потребителей, за исключением домохозяйств и сельскохозяйственных предприятий. Механизм администрирования дополнительных (по отношению к тарифам для потребителей электроэнергии) сборов для нужд субсидирования возобновляемой энергетики регламенти-

руется Временным механизмом использования средств от дополнительного сбора на возобновляемую энергию (*Interim Measures on Revenue Allocation from Renewable Surcharges*) и Временным механизмом использования средств специального фонда на создание возобновляемых источников энергии (*Interim Measures on the Renewable Energy Deployment Special Fund*). Кроме того, государственные банки и региональные органы власти оказывали значительную финансовую поддержку производителям оборудования для возобновляемой энергетики, в том числе кредиты по льготным ставкам, льготные экспортные кредиты, финансирование НИОКР, экспортные гарантии и страховки.

Для снижения зависимости от мирового рынка, а также в качестве реакции на усиление торговых противоречий с США и на финансовый кризис 2008 г. Китай запустил несколько специальных программ субсидирования солнечной энергетики, включая программу «Солнечная крыша» (*Solar Roof Programme*) и демонстрационную программу «Золотое Солнце» (*Golden Sun Demonstration Programme*). В рамках программы «Солнечная крыша» предоставлялись субсидии на создание интегрированных солнечных фотогальванических систем в размере 2,88 долл./кВт/ч и около 2,16 долл./кВт/ч на установку на крыши домов солнечных панелей. Это позволяло покрыть с помощью субсидий около 50 % затрат на соответствующее оборудование. В рамках программы «Золотое Солнце» предоставлялись субсидии в размере 50 % инвестиций на создание систем, интегрированных в электросети, и в размере 70 % для не интегрированных в распределительные сети системы [45]. Только за первые четыре месяца действия программы было одобрено 294 проекта на общую сумму около 2,93 млрд долл. [46].

В июне 2011 г. Китай существенно пересмотрел используемые подходы к поддержке солнечной энергетики. С этого момента вместо субсидирования проектов создания генерирующих мощностей во всей стране в отношении солнечной энергетики стал применяться льготный «зеленый» тариф (FIT). Для мощностей, введенных в эксплуатацию до 2012 г., цена электроэнергии, вырабатываемой с использованием солнечных панелей, при поставке в электрораспределительные сети установлена на уровне 1,15 юаня за кВт/ч (0,18 долл./кВт/ч), а для мощностей, развернутых после 2012 г., — 1 юань за кВт/ч (0,15 долл./кВт/ч). Введение в действие FIT привело к бурному развитию генерирующих мощностей солнечной энергетики уже в том же 2011 г.

В Китае действовало несколько финансируемых государством программ поддержки НИОКР, инновационной деятельности и внедрения новых технологий, в том числе Государственный план по высоким технологиям (программа № 863) 1986 г., Программа международной корпорации по науке и технологиям в области возобновляемой энергии (программа № 973) 1997 г., и много региональных программ поддержки НИОКР.

Правительство Китая ввело в действие несколько схем освобождения от налогов и льготного налогообложения проектов в области возобновля-

емой энергетики. С 2003 г. применялась льготная ставка подоходного налога в размере 15 % при действующей в общем случае ставке 33 %. Ветровым электростанциям по запросу могут быть предоставлены дополнительные налоговые льготы с учетом особенностей конкретного проекта в области «зеленой» энергетики<sup>1</sup>. В отношении основных компонентов, используемых при производстве ветровых турбин и фотогальванических панелей, применяются пониженные ставки таможенных тарифов. В отношении ветровых электростанций действуют льготные ставки следующих налогов: сниженные на 50 % ставка НДС (в настоящее время 17 %) и на 30 % ставка налога на собственность (в настоящее время 1,2 %).

#### 1.4. Индия

В последнее десятилетие в энергопотреблении Индии наблюдалось осязаемое усиление роли возобновляемых источников энергии. Параллельно происходил бурный рост населения, процесс урбанизации, изменение климата и рост внимания к проблемам охраны окружающей среды.

При решении задач обеспечения энергетической безопасности страны приходится сталкиваться с рядом проблем, включая недостаточную обеспеченность ископаемыми источниками топлива, значительный дефицит энергии в пиковых режимах потребления, существенную зависимость от импорта ископаемых видов топлива<sup>2</sup>. По состоянию на 2016 г. темпы роста ВВП Индии оценивались на уровне 7,6 % [47]. Для создания условий динамичного экономического развития в Индии принимаются меры по обеспечению бесперебойного энергоснабжения, прежде всего электроснабжения, и стабильных поставок нефти.

Хотя Индия находится на третьем месте в мире по совокупным объемам потребления электроэнергии, объем потребления на душу ее населения — один из самых низких в мире. Уже сейчас остро ощущается проблема дефицита вырабатываемой электроэнергии, а между тем демографическая

---

1 Помимо программ на национальном уровне, с 2006 г. разработаны и реализуются многочисленные региональные программы ускорения роста ветровой энергетики, включая программу Внутренней Монголии по развитию генерирующих мощностей ветровой энергетики и их интеграции в системы энергоснабжения в период действия 12-го пятилетнего плана; порядок проектирования и строительства в области ветроэнергетики провинции Ганьсу; налоговые льготы для использования городских участков для строительства ветроэлектростанций в Синьцзян-Уйгурском автономном районе; проект ветроэлектростанции *Vaiñharo* и т. д.

2 По наиболее актуальным оценкам, запасы нефти и газ Индии составляют 1 % мировых, угля — 7 % мировых.

ситуация развивается таким образом, что в скором будущем Индия может стать государством с наибольшей численностью населения. По имеющимся оценкам, в настоящее время 240 млн человек не обеспечены доступом к электроснабжению [48]. В ближайшие 13 лет прогнозируется четырехкратный рост спроса на электроэнергию, причем в значительной мере он будет удовлетворяться за счет электроэнергии, вырабатываемой на угольных электростанциях, но все же важнейшей движущей силой будет развитие возобновляемой энергетики. Обеспечение надежного электроснабжения всего населения страны на экономически приемлемых условиях — важнейшая задача Правительства страны.

Индия занимает третье место в мире по объемам выбросов углерода. Проблеме глобального потепления климата уделяется в мире немало внимания. В настоящее время на долю Индии приходится 6,3% выбросов парниковых газов, что составляет 2 млрд т., причем около половины приходится на энергетику. В рамках Парижского соглашения Индия приняла на себя обязательства обеспечить в ближайшие 13 лет повышение доли энергии, вырабатываемой без использования ископаемого топлива, до 40%, а также снижение к 2030 г. выбросов в пересчете на единицу ВВП на 33–35% по сравнению с соответствующим показателем 2005 г. [49.] Правительство Индии обещало до 2022 г. инвестировать в «зеленую» энергетику 100 млрд долл.

За 2002–2012 гг. доля возобновляемых источников в общем объеме генерирующих мощностей увеличена с 1,55 до 13,48%. Однако в энергетике Индии по-прежнему преобладают электростанции на ископаемых источниках энергии, причем доля угольных электростанций составляет 61%.

По данным Министерства новых и возобновляемых источников энергии, ветроэнергетика вносит основной вклад в развитие производства возобновляемой энергии. По состоянию на 2005 г. объем генерирующих мощностей составлял 25,1 ГВт. В 2015 г. Индия опередила Испанию по данному показателю и с тех пор занимает четвертое место в мире по объемам вырабатываемой ветровой энергии. Мощность новых ветровых установок, введенных в эксплуатацию в 2015 г., составила 2 626 МВт [50].

Согласно Конституции страны, энергетическая политика находится в совместном ведении федерального и региональных правительств. Таким образом, поддержку развития возобновляемых источников энергии в Индии осуществляют несколько ведомств разного уровня<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> На федеральном уровне ключевым ведомством, уполномоченным в области возобновляемых источников энергии, является Министерство новых и возобновляемых источников энергии. Многочисленные профильные органы, поддерживающие развитие возобновляемой энергии и оказывающие содействие заинтересованным

Для оказания финансовой поддержки реализации конкретных проектов в области возобновляемой энергетики было учреждено Агентство развития возобновляемой энергии Индии. Оно занимается определением и оценкой потенциала возобновляемых источников энергии различных регионов страны, выявлением препятствий и сдерживающих факторов развития использования таковых. Для изучения потенциала ветроэнергетики это Агентство построило в разных уголках страны вышки с анемометрами — приборами для измерения скорости ветра.

В Индии функционируют несколько специализированных неправительственных организаций. В компетенцию учрежденной в 2011 г. Корпорации солнечной энергии Индии входит реализация Национальной солнечной программы им. Джавахарлала Неру (*Jawaharlal Nehru National Solar Mission, JNNSM*). Национальный институт ветровой энергии, автономный исследовательский центр при Министерстве новых и возобновляемых источников, является ведущим центром технической экспертизы в области развития использования энергии ветра в стране.

Для развития использования возобновляемой энергии и инвестиций в данной области в Индии существует целый ряд инструментов и программ. Закон об электроэнергии 2003 г. (*Electricity Act*) стал первым в Индии универсальным законодательным актом, в котором сформулированы принципы государственной политики развития возобновляемой энергии. Принятие этого Закона послужило отправной точкой обширных реформ в секторе электроэнергетики. На его основе Центральная комиссия по регулированию электроэнергетики и комиссии по регулированию электроэнергетики штатов наделены правом устанавливать требования к организациям в области муниципальных услуг обеспечивать определенную долю электроэнергии из возобновляемых источников в общем объеме закупаемой электроэнергии, а также определять льготы в отношении возобновляемой электроэнергии при установлении тарифов на электроэнергию. Указанным Законом также предусматривается разработка, принятие и регулярный пересмотр Национальной программы в области электроэнергетики (*National Electricity Policy*), Положения о тарифах (*Tariff code*) и Положения о распределительных сетях (*Grid code*). Национальной программой в области электроэнергетики

---

*лицам, функционируют на региональном уровне. Центральная комиссия по регулированию электроэнергетики и комиссии по регулированию электроэнергетики штатов — основные органы в области регулирования энергетики на федеральном и региональном уровне. Соответственно первая управляет энергораспределительными сетями в общегосударственном масштабе, регулирует тарифы центральных компаний — производителей электроэнергии, торговлю и передачу энергии между регионами, а вторые регулируют тарифы, управляют передачей энергии и электроснабжением на региональном уровне.*

---

предусматривается планомерное увеличение доли возобновляемых источников энергии и поддержка частных инвестиций в этой области. Центральной комиссией по регулированию электроэнергетики возлагается в обязанность устанавливать льготные тарифы на электроэнергию, вырабатываемую с использованием возобновляемых источников, что призвано повысить их конкурентоспособность. В соответствии с Национальной тарифной политикой 2006 г. (*National Tariff Policy*), комиссиям же в регионах предписано определить минимальную долю покупаемой электроэнергии из возобновляемых источников с учетом наличия таких источников во вверенном той или иной комиссии регионе, а также с учетом влияния закупок возобновляемой энергии на тарифы для конечных потребителей. Кроме того, устанавливаются требования создания механизма закупок электроэнергии через прозрачный и конкурентный механизм торгов. Принятый Центральной комиссией Кодекс правил электросетей 2010 г. (*Indian Electricity Grid Code 2010*, IEGC) определяет порядок применения мер в отношении ветро- и солнечной энергии.

Национальным планом действий в области изменения климата (*The National Action Plan on Climate Change*, NAPCC) 2008 г. предусмотрен комплекс мер в области противодействия изменению климата, в том числе по линии Национальной солнечной программы (JNNSM).

Эта программа им. Джавахарлала Неру принята Правительством Индии в 2010 г. Ею предусматривается ввод в эксплуатацию к 2022 г. дополнительных генерирующих мощностей солнечной энергетики, имеющих подключение к энергораспределительным сетям, в объеме 20 ГВт и 2 ГВт мощностей, не интегрированных в централизованные сети. Кроме того, ставится задача всемерного развития солнечной энергетики и достижение Индией первого места в мире по производству электричества с использованием солнечной энергии. В рамках реализации JNNSM проводятся аукционы солнечной электроэнергии. Программой установлены требования об отечественной составляющей при реализации инвестиционных проектов в области солнечной энергетики, что увеличивает их стоимость, поскольку соответствующее оборудование индийского производства менее конкурентоспособно по сравнению с зарубежными аналогами. Под впечатлением от достигнутых успехов реализации JNNSM несколько штатов обнародовали региональные программы в области солнечной энергетики. Примечательно, что в отличие от федеральной программы, региональными программами не предусмотрены требования об отечественной составляющей.

В стране применяются несколько схем налоговых стимулов, включая программу ускоренной амортизации (*Accelerated depreciation programme*, AD) и стимулы, основанные на выработке (*Generation Based Incentives*, GBI). Правительство Индии предоставляет налоговые льготы через применение ускоренной амортизации с нормой амортизации до 80 % в отношении инвестиционных проектов в области ветро- и солнечной энергетики, что позволяет

списать часть подлежащего оплате подоходного налога<sup>1</sup>. Это позволило увеличить инвестиции со стороны частного сектора и генерирующие мощности. Хотя программа и позволила нарастить генерирующие мощности возобновляемой энергетики, их эффективность низка. Программа сформулирована так, что она ориентирована на поддержку создания генерирующих мощностей ветроэнергетики, а не на обеспечение условий для роста фактической выработки электроэнергии. Например, в рамках реализации программы в наиболее подходящих местах подчас размещались не самые эффективные ветрогенераторы. Ощущалась нехватка инвестиций в повышение эффективности используемых отраслью технологий. В 2009 г. Министерство новых и возобновляемых источников приняло схему GBI для выполнения планов по увеличению к 2012 г. генерирующих мощностей ветровой энергетики на 4 ГВт, увеличения объемов фактической выработки ветровой электроэнергии и привлечении в сектор инвесторов, на которых не распространялась схема ускоренной амортизации. Стимулирование осуществляется в размере 0,5 рупии за кВт/ч (валютный курс: 1 рупия = 0,015 долл.) электроэнергии, вырабатываемой с использованием энергии ветра, при поставке в сети электроснабжения, но не более 10 млн рупий на 1 МВт действующей генерирующей мощности. Срок действия схемы в отношении проектов, на которые она распространяется, не превышает десять лет.

Помимо перечисленных выше, существует еще немало налоговых и фискальных инструментов. Среди инструментов, действующих в отношении солнечной энергии, можно перечислить следующие:

- освобождение от уплаты таможенных пошлин при импорте солнечных панелей;
- освобождение энергии, выработанной с использованием электроэнергии солнца, от налога на электроэнергию (текущая ставка 5 %);
- освобождение от НДС государственных коммунальных предприятий при закупке ими солнечной электроэнергии напрямую от производителей;
- субсидии на установку систем освещения с питанием от солнечной энергии и на солнечные энергоустановки малой мощности;
- субсидии на НИОКР;
- субсидии на реализацию демонстрационных проектов.

Законом об электроэнергии 2003 г. и Национальной тарифной политикой 2006 г. установлено требование к энергораспределительным сетям о закуп-

---

*1 Индийское Правительство запустило программу ускоренной амортизации в ветровой энергетике в 1994 г. Программой предусматривалась норма амортизации основных средств на уровне 100 % в первый год реализации проекта, что существенно снижало налоговую базу подоходного налога. С 2002 г. норма амортизации была снижена до 80 %, а с 2012 г. ускоренная амортизация отменена вовсе, впрочем, ненадолго: схема начала вновь применяться в 2014 г.*

ке части электроэнергии из возобновляемых источников. Национальным планом действий в области изменения климата (NAPCC) предусмотрено последовательное ежегодное увеличение доли возобновляемых источников в общем объеме закупаемой электроэнергии, а также действенные меры по доведению значения этого показателя до 15 % к 2020 г. Национальной тарифной политикой предписывается увеличение обязательной доли электроэнергии, вырабатываемой с использованием энергии Солнца, в рамках специфических обязательств в области закупок возобновляемой энергии (*Solar-specific renewable purchase obligations*, RPO) с минимального значения 0,25 % в 2012 г. до 3 % к 2020 г.

В 2010 г. в контексте создания условий для выполнения требований PRO и с учетом неравномерной обеспеченности регионов страны возобновляемыми источниками энергии Правительство Индии ввело в действие механизм сертификатов на возобновляемую энергию (*Renewable Energy Certificate*, REC). Предусмотрены два вида сертификатов: сертификаты для производителей возобновляемой электроэнергии с использованием энергии Солнца и сертификаты возобновляемой электроэнергии, отличной от солнечной (для производителей, предпочитающих не реализовывать электроэнергию по более высокому преференциальному тарифу).

В Индии отсутствуют ограничения для компаний на создание совместных предприятий; доля прямых иностранных инвестиций в рамках инвестиционных проектов в области возобновляемой энергетики может достигать 100 %, причем никакого одобрения со стороны государственных органов не требуется.

В соответствии с государственным бюджетом на 2010–2011 гг., институционально Правительство Индии осуществляет субсидирование в поддержку научных изысканий и реализацию проектов в области технологий чистой энергетики через Национальный фонд чистой энергии. Его финансирование осуществляется за счет специального «налога на чистую энергию», взимаемого в размере 50 рупий (1,10 долл. /т). Однако подходы к использованию средств фонда вызывают определенную обеспокоенность. Согласно выводам Международного института устойчивого развития, полученным в рамках глобального проекта изучения субсидий, в 2013 г. немалая часть средств фонда направлялась на финансирование проектов, не имеющих непосредственного отношения к чистым технологиям в энергетике. Имели место связанные с инфраструктурой проблемы при размещении солнечных электростанций в пустынной местности, где из-за пыли заметно снижалась эффективность выработки электроэнергии.

К этому следует добавить, что нередко требования законов и подзаконных актов, регламентирующих развитие сектора возобновляемой энергии, являются излишне обременительными для инвестора и фактически лишают его возможности работать на рынке. Кроме того, актуальна задача обеспечения координации действий многочисленных органов, участвующих в ре-

ализации политики в области развития возобновляемой энергетики, эффективность которых в своем нынешнем виде невысока.

## Источники

- [1] URL: <<http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/first-long-term-climate-strategy-submitted-to-un-under-paris-agreement/>; [http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)>.
- [2] Mapping the Gap: The Road From Paris, Bloomberg New Energy Finance, Ceres and Ken Locklin. URL: <<https://www.ceres.org/resources/reports/mapping-the-gap-the-road-from-paris/>>.
- [3] Energy Policies of IEA Countries European Union. Report 2014. URL: <[https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EuropeanUnion\\_2014.pdf](https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EuropeanUnion_2014.pdf)>.
- [4] The Power to Change. Solar and Wind Cost Reduction potential to 2025. URL: <[http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA\\_Power\\_to\\_Change\\_2016.pdf](http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_Power_to_Change_2016.pdf)>.
- [5] Swewalk S., Buscarello V., Roebuch T. Merging EU Energy and Climate Change Policy can achieve EU // Energy Independence. International Natural Gas&Electricity. 2016. Vol. 33. No 2. 1 Sept.
- [6] URL: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable\\_energy\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics)>.
- [7] Energy market reform in Europe. European energy and climate policies: achievements and challenges to 2020 and beyond. Deloitte.
- [8] Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC (Text with EEA relevance). URL: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028>>.
- [9] 2030 Climate and energy policy framework. Brussels. 2014. 24 Oct. URL: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf)>.
- [10] Germany Climate Action Plan 2050 Executive Summary. 2016. 14 Nov. URL: <[http://unfccc.int/files/focus/long-term\\_strategies/application/pdf/161114\\_climate\\_action\\_plan\\_2050\\_en\\_bf.pdf](http://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/161114_climate_action_plan_2050_en_bf.pdf)>.

- [11] The Daily Caller, Andrew Follett, Germany Votes to Abandon Most Green Energy Subsidies. URL: <<http://dailycaller.com/2016/07/10/germany-votes-to-abandon-most-green-energy-subsidies/>>.
- [12] Renewable Energy Prospects: Germany. 2015. November. IRENA report. URL: <[http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA\\_REmap\\_Germany\\_report\\_2015.pdf](http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_REmap_Germany_report_2015.pdf)>.
- [13] The German Feed-in Tariff for PV: Managing Volume Success with Price Response. URL: <[https://www.db.com/cr/en/docs/Germany\\_FIT\\_for\\_PV.pdf](https://www.db.com/cr/en/docs/Germany_FIT_for_PV.pdf)>.
- [14] URL: <<https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/02/germanys-planned-nuclear-switch-off-drives-energy-innovation>>.
- [15] URL: <<https://www.bloomberg.com/view/articles/2014-09-22/germany-s-green-energy-is-an-expensive-success>>.
- [16] URL: <<https://www.technologyreview.com/s/601514/germany-runs-up-against-the-limits-of-renewables/>>.
- [17] *Wirth H.* Systems and Reliability Fraunhofer ISE, Fraunhofer ISE (2016. 14 Oct.), URL: <<https://www.ise.fraunhofer.de/en/publications/veroeffentlichungen-pdf-dateien-en/studien-und-konzeptpapiere/recent-facts-about-photovoltaics-in-germany.pdf>>.
- [18] URL: <<http://www.nrel.gov/docs/fy16osti/64720.pdf>>. P. 67.
- [19] *Ragwitz M.* EU Renewable energy support schemes — Status quo and need for reform. 2013. 12 Apr. URL: <<http://reshaping-res-policy.eu>>.
- [20] URL: <<http://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/windenergie-die-bundesregierung-legt-bei-energiewende-den-rueckwaertsgang-ein-23846294>>.
- [21] URL: <<http://www.bcse.org/2016-factbook-released-2015-a-landmark-year-for-us-energy-evolution/>>.
- [22] URL: <[http://unfccc.int/files/focus/long-term\\_strategies/application/pdf/mid\\_century\\_strategy\\_report-final\\_red.pdf](http://unfccc.int/files/focus/long-term_strategies/application/pdf/mid_century_strategy_report-final_red.pdf)>. P. 47.
- [23] Solar Electric Power Monthly, GTM Data. URL: <<http://www.eia.gov/electricity/monthly/pdf/epm.pdf>>.
- [24] Annual Solar PV Capacity Installations in the U.S. Residential Sector from 2005 to 2015 (in Megawatts), Statista. URL: <<http://www.statista.com/statistics/185694/us-residential-annual-pv-installed-capacity-since-2005/>>.

- [25] URL: <<http://www.awea.org/MediaCenter/pressrelease.aspx?ItemNumber=8463>>.
- [26] Congressional Budget Office. How Much Does the Federal Government Support the Development and Production of Fuels and Energy Technologies? URL: <<http://cbo.gov/publication/43040>>.
- [27] URL: <<https://www.eia.gov/analysis/requests/subsidy/pdf/subsidy.pdf>>. P. 42, 44.
- [28] URL: <<http://www.eia.gov/electricity/monthly/pdf/epm.pdf>>.
- [29] URL: <[https://energy.gov/sites/prod/files/2016/06/f32/SunShot-fact-sheet-6-10\\_final-508.pdf](https://energy.gov/sites/prod/files/2016/06/f32/SunShot-fact-sheet-6-10_final-508.pdf)>.
- [30] URL: <<http://www.gwec.net/global-figures/graphs/>>.
- [31] URL: <<https://energy.gov/lpo/services/section-1705-loan-program>>.
- [32] *Brown P.* Solar Projects: DOE Section 1705 Loan Guarantees (Congressional Research Service, 2011. 25 Oct.). URL: <[http://op.bna.com/env.nsf/id/jstn-8mzsy/\\$File/CRSSolar.pdf](http://op.bna.com/env.nsf/id/jstn-8mzsy/$File/CRSSolar.pdf)>.
- [33] Caithnes Shepherds Flat. URL: <<http://www.caithnessshepherdsflat.com/>>.
- [34] URL: <[https://www.nrel.gov/tech\\_deployment/state\\_local\\_governments/blog/state-rps-policies-in-focus-assessing-rps-policy-activity-during-the-2015-2016-legislative-session](https://www.nrel.gov/tech_deployment/state_local_governments/blog/state-rps-policies-in-focus-assessing-rps-policy-activity-during-the-2015-2016-legislative-session)>.
- [35] BP Statistical Review of World Energy. 2016. June.
- [36] Enhanced actions on climate change: China's intend nationally determined contributions. URL: <<http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>>.
- [37] URL: <<http://energypost.eu/chinas-electricity-mix-changing-fast-co2-emissions-may-peaked/>>.
- [38] URL: <<http://www.renewableenergyworld.com/articles/2016/02/china-outstrips-germany-in-solar-capacity-after-record-additions.htm>>.
- [39] URL: <<http://www.reuters.com/article/us-china-solar-idUSKCN1020P7>>.
- [40] URL: <Global Wind Report Annual Market Update 2015>.
- [41] Development of Renewable Energy in Australia and China: A comparison of policies and status. *Renewable Energy*. January 2016, p. 1046.

- [42] URL: <<http://www.publicfinanceinternational.org/news/2016/03/china-worlds-largest-investor-renewable-energy>>.
- [43] URL: <[http://www.huffingtonpost.com/entry/china-climate-leader-trump\\_us\\_583340cce4b030997bc0a301](http://www.huffingtonpost.com/entry/china-climate-leader-trump_us_583340cce4b030997bc0a301)>.
- [44] 30 Years of Policies for Wind Energy. China's Market Overview. IRENA Report URL: <[https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/GWEC\\_China.pdf](https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/GWEC_China.pdf)>.
- [45] Analysis on the development and policy of solar PV power in China//Zhang Sufang, He Yongxiu Renewable and Sustainable Energy Reviews. Vol. 21. 2013. 1 May. P. 397.
- [46] China's Promotion of the Renewable Electric Power Equipment Industry, Hydro, Wind, Solar, Biomass//Dewey&LeBoeuf LLP. 2010. Mar. P. 77. URL: <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4232-Burned-by-the-sun>>.
- [47] World Economic Outlook, IMF. 2016. October.
- [48] International Energy Agency. India's Outlook. URL: <[https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IndiaEnergyOutlook\\_WEO2015.pdf](https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IndiaEnergyOutlook_WEO2015.pdf)>.
- [49] India's National Plan. URL: <<http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/India/1/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>>.
- [50] Global Wind Report. Annual market update. 2015.

Valeeva E.<sup>1</sup>

## ***Renewable Energy Protectionism and the World Trade Organization Regime***

Government incentives within the four largest renewable electricity markets — China, India, the United States and European Union Member States as well as main rules and approach within the framework of the WTO Agreement are analyzed. The emerged tension between environmental goals and WTO Agreement are also described. The author argues that a renewable energy agreement should be negotiated, which allows a policy space for countries to promote a growing alternative source of electricity production for domestic business.

**Key words:** *renewable energy, green renewable electricity production, WTO, government support, safeguards, TRIMs, exceptions under the GATT.*

*Окончание следует*

Статья поступила в редакцию 14 марта 2017 г.

---

<sup>1</sup> Valeeva Elvira — trade policy expert, Master in International Economic Law and Policy, University of Barcelona. E-mail: <elviravaleeva@gmail.com>.

Глазатов М. В.<sup>1</sup>

## Практика субсидирования: некоторые аспекты разрешения споров в ВТО

Представлен обзор эволюционирования норм, касающихся субсидий, и решений, принятых при рассмотрении споров в ВТО в отношении применения субсидий. Проанализировано применение мер поддержки, увязанных с требованиями учреждения предприятий на определенной территории на примере спора ЕС и США по поводу мер поддержки производства больших гражданских самолетов. Сделаны некоторые выводы о соответствии нормам ВТО субсидий на производственный процесс, в котором используются отечественные товары.

**Ключевые слова:** нетарифные меры, субсидии, запрещенные субсидии, разрешение споров, использование отечественных товаров, правила ВТО.

Современный этап развития многосторонних торговых отношений демонстрирует достигнутый предел либерализации тарифных мер защиты рынков и возрастающее применение других финансовых инструментов и мер поддержки. За более чем 50 лет либерализация тарифов привела к значительным результатам. Достигнутое странами в ходе многосторонних торговых переговоров общее согласие с тем, что надо снижать уровень тарифного регулирования, дало грандиозный результат и к настоящему времени тарифная защита у большинства стран по данным Всемирной торговой организации не превышает 9,3%, о чем свидетельствует приводимая ниже таблица.

Дальнейшее снижение уровня тарифов возможно, но в итоге приведет к вытеснению уже самого механизма защиты внутреннего рынка, что вряд ли будет поддержано на многостороннем уровне, поскольку тарифы, помимо заградительной функции, являются давнейшим и эффективным способом выравнивания ценообразования на импортные товары. Достигнув некоторого предела, процессы либерализации в первом десятилетии XXI в. постепенно стали терять свою былую энергичность, что совпало и с общим спадом экономической активности, начавшимся в кризисный период 2008–2009 гг.

---

<sup>1</sup> Глазатов Михаил Владимирович — ведущий советник Департамента торговых переговоров Минэкономразвития России. E-mail: <mglazatov@yandex.ru>.

**Среднее значение ставок тарифа: связанный уровень и ставки наиболее благоприятствуемой нации по 126 странам — членам ВТО в 2015 г., %**

Страна	Связанный уровень	Ставка режима наибольшего благоприятствования (ставка РНБ)
Афганистан	13,6	
Албания	7,0	3,8
Алжир		18,8
Ангола	59,2	11,4
Антигуа и Барбуда	58,8	9,9
Аргентина	31,8	13,6
Армения	8,5	6,1
Австралия	9,9	2,5
Азербайджан		9,1
Багамы		33,9
Бахрейн	34,8	4,7
Бангладеш	169,3	13,9
Барбадос	78,3	
Беларусия		7,8
Белиз	58,2	10,9
Бенин	28,3	12,2
Бутан		22,3
Боливия	40,0	11,6
Босния и Герцеговина		6,3
Ботсвана	18,7	7,6
Бразилия	31,4	13,5
Бруней	25,4	1,2
Буркина-Фасо	42,1	12,2
Бурунди	67,1	12,8
Кабо-Верде	15,8	10,0
Камбоджа	19,1	11,2
Камерун	79,9	18,2
Канада	6,8	4,2
Центральноафриканская Республика	36,1	18,0
Чад	79,9	17,9
Чили	25,1	6,0

Продолжение таблицы

Страна	Связанный уровень	Ставка режима наибольшего благоприятствования (ставка РНБ)
Китай	10,0	9,9
Колумбия	42,1	5,7
Коморы		15,3
Конго	27,2	11,9
Острова Кука		3,3
Коста-Рика	43,1	5,6
Кот-д'Ивуар	11,1	12,2
Куба	21,0	10,6
Демократическая Республика Конго	96,1	10,9
Джибути	41,3	20,9
Доминика	58,7	10,0
Доминиканская Республика	34,0	7,3
Эквадор	21,7	11,9
Египет	36,8	16,8
Сальвадор	36,7	6,0
Эфиопия		17,4
Европейский союз	4,8	5,1
Фиджи	40,5	11,5
Габон	21,2	17,7
Гамбия	102,8	
Грузия	7,3	1,5
Гана	92,5	
Гренада	56,6	11,0
Гватемала	41,3	5,6
Гвинея	20,1	
Гвинея-Бисау	48,7	11,9
Гайана	56,6	10,9
Гаити	18,7	4,8
Гондурас	31,9	5,7
Гонконг		
Исландия	24,0	5,2
Индия	48,5	13,4
Индонезия	37,1	6,9

Продолжение таблицы

Страна	Связанный уровень	Ставка режима наибольшего благоприятствования (ставка РНБ)
Израиль	22,7	4,5
Ямайка	49,6	8,5
Япония	4,4	4,0
Иордания	16,2	10,0
Казахстан	6,5	7,8
Кения	95,1	12,9
Корея	16,8	13,9
Кувейт	97,8	4,7
Киргизия	7,5	7,4
Лаос	18,7	10,0
Ливан		5,6
Лесото	78,3	7,6
Либерия	26,7	10,2
Макао	0	0
Мадагаскар	27,3	11,7
Малави	74,7	12,6
Малайзия	22,3	6,1
Мальдивы	36,8	
Мали	28,5	12,2
Мавритания	19,8	12,0
Маврикий	97,8	1,0
Мексика	36,2	7,1
Молдавия	6,9	5,4
Манголия	17,5	5,0
Монтенегро	5,1	4,0
Марокко	41,3	11,5
Мозамбик	97,4	10,1
Мьянма	84,1	5,6
Намибия	19,0	7,6
Непал	26,0	12,3
Новая Зеландия	10,2	2,0
Никарагуа	40,9	5,7
Нигер	44,7	12,2
Нигерия	118,3	12,1
Норвегия	20,2	6,6

Продолжение таблицы

Страна	Связанный уровень	Ставка режима наибольшего благоприятствования (ставка РНБ)
Оман	13,8	5,5
Пакистан	60,0	12,3
Палау		3,2
Панама	22,9	6,8
Папуа Новая-Гвинея	32,1	4,7
Парагвай	33,5	9,8
Перу	29,5	2,4
Филиппины	25,7	6,3
Катар	15,6	4,7
Россия	7,6	7,8
Руанда	89,4	12,8
Сент-Китс и Невис	76,0	9,1
Сент-Люсия	62,4	9,1
Сент-Винсент и Гренадины	62,9	10,0
Самоа	21,2	11,4
Сан-Томе и Принсипи		10,0
Саудовская Аравия	11,1	5,1
Сенегал	30,0	12,2
Сербия		7,4
Сейшельские Острова	9,5	2,9
Сьерра-Леоне	47,4	
Сингапур	9,6	0,2
Соломоновы Острова	78,3	9,6
Южная Африка	19,0	7,6
Шри-Ланка	30,4	9,3
Суринам	18,0	
Свазиленд	19,0	7,6
Швейцария	8,0	6,7
Тайбей	6,3	6,4
Таджикистан	8,1	7,6
Танзания	120,0	12,9
Таиланд	27,8	11,0
Республика Македония	7,2	6,8
Восточный Тимор		2,5
Того	80,0	12,2

Окончание таблицы

Страна	Связанный уровень	Ставка режима наибольшего благоприятствования (ставка РНБ)
Тонга	17,6	11,7
Тринидад и Тобаго	55,8	
Тунис	57,9	15,5
Турция	28,6	10,8
Уганда	73,1	12,8
Украина	5,8	4,5
ОАЭ	14,4	4,7
США	3,5	3,5
Уругвай	31,5	10,5
Узбекистан		14,8
Вануату	39,7	7,4
Венесуэла	36,5	12,9
Вьетнам	11,5	9,5
Йемен	21,2	7,5
Замбия	106,0	13,6
Зимбабве	88,0	16,8

Источник: [1].

и продолжившимся (после некоторого восстановления) с середины 2015 г. До этого времени за последние 20 лет, как следует из материалов ВТО [2], объем торговли товарами увеличился почти в 4 раза: темпы роста в среднем составили 7,6 %, а объемы в 2013 г. достигли 19,0 трлн долл. по сравнению с 5 трлн долл. в 1996 г. Но если в 2014 г. объем составил почти 19,0 трлн долл., то в 2015 г. — 16 трлн долл.<sup>1</sup> (рис. 1).

Усилия многостороннего регулирования торговли, сосредоточенные на либерализации тарифов, были обеспечены интересами не только крупнейших развитых экономик, переживших экономический кризис первой половины XX в. и годы Великой депрессии. Транснациональные корпорации (ТНК) старались решить одну из главных проблем — снижение себестоимости продукции. Благодаря развитию во второй половине XX в. новой формы производственной кооперации — глобальных цепочек добавленной стои-

<sup>1</sup> Снижение объемов можно объяснить замедлением экономического роста в Китае, спадами в крупных развивающихся экономиках (например, в Бразилии), падением цены на нефть и другие сырьевые товары, сильными колебаниями валютного курса.

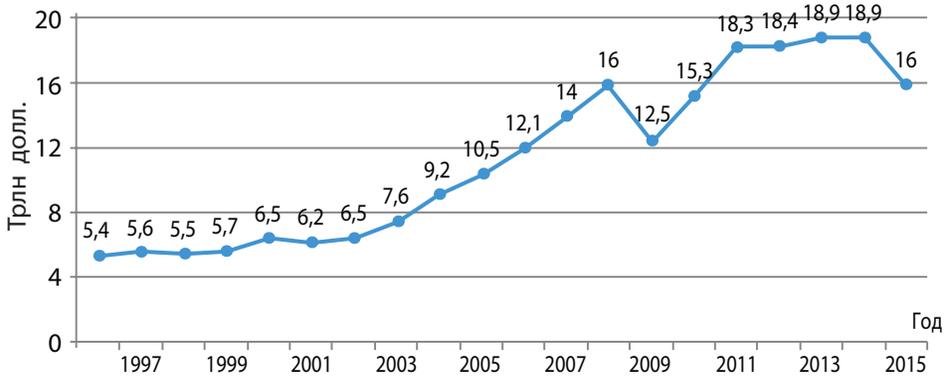


Рис. 1. Объем мировой торговли за 1996–2015 гг.

Источник: [3]

мости — перемещение полуфабрикатов и/или комплектующих по цепочке из одной страны в другую в целях осуществления полного производственного цикла сопряжено с прохождением таможенных процедур и соответствующими «пограничными» платежами, которые нарастающим итогом увеличивают себестоимость продукции. Этот факт, естественно, провоцирует ТНК оказывать давление через правительства по снижению ставок таможенных пошлин до минимально возможного уровня, причем особый интерес фокусируется именно на уровне международных организаций, поскольку договоренности, достигнутые по результатам международных торговых переговоров, становятся международными обязательствами и затем имплементируются в национальные законодательства многих государств единообразным образом. И чем шире круг охватываемых такими обязательствами государств, тем вернее и быстрее достигаются цели ТНК. При этом все те же процессы катализируют проведение политики протекционизма. Умеренная защита и поддержка национального производителя, обеспечивающая более-менее сбалансированное развитие экономики, дает государству возможности устойчивого сохранения своей национальной идентичности.

Необходимо отметить, что данные Мирового банка показывают еще более низкий средний уровень тарифной защиты, чем официальная статистика ВТО: до порядка 8 % (рис. 2).

Достигнутый предел либерализации тарифов побуждает национальные регулирующие органы сдвигать свои интересы и усилия в сторону использования других финансовых инструментов и мер поддержки. Например, применение субсидий в целях проведения протекционистской политики носит более тонкий характер, чем тарифное регулирование.

Следует отметить, что и другие инструменты подвергаются ограничению со стороны многосторонней системы регулирования торговли. Совершенно

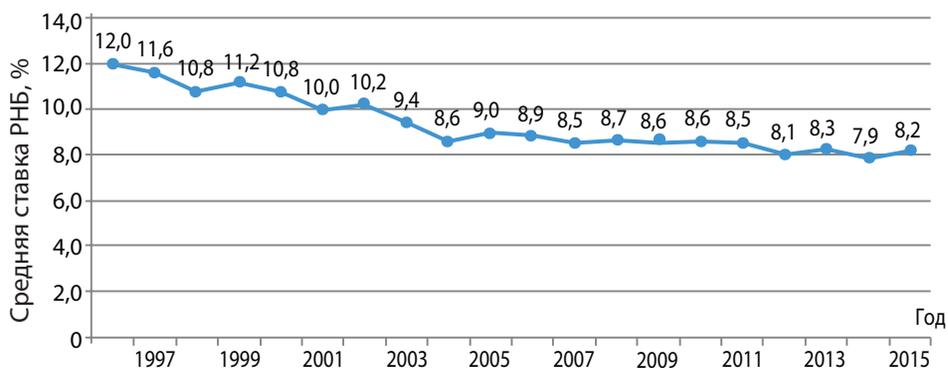


Рис. 2. Динамика снижения тарифной защиты за 1996–2015 гг.

Источник: рассчитано автором по статистическим данным базы Мирового банка [4].

очевидно, что в отношении любого инструмента должны быть установлены общие правила его использования, с одной стороны, не мешающие государству проводить ту торговую политику, которую оно считает необходимой в заданных экономических условиях, а с другой — позволяющие при разнообразии и разнородности национальных интересов установить общие рамки применения, обеспечивающие более-менее благоприятные условия для мирового товарооборота.

Субсидии — гибкий и эффективный инструмент финансовой поддержки. Они могут предоставляться в разных формах и на разных условиях в зависимости от конкретных потребностей и задач. При этом объемы поддержки ограничиваются только возможностями бюджета. На практике наиболее распространенными способами поддержки являются прямой перевод денежных средств или отказ от получения причитающегося государству дохода. Поддержка может оказываться как широкому кругу лиц на основании объективных и экономически нейтральных критериев, так и отдельным экономическим операторам или их группам в зависимости от условий получения поддержки. Критерии могут включать разнообразные параметры, позволяющие отбирать предприятия, например, по их экономической деятельности или территориальной принадлежности. Данный подход позволяет варьировать поддержку в зависимости как от текущей мировой и внутривнутриполитической конъюнктуры, так и от проводимой государством долгосрочной экономической политики. Адресность предоставления поддержки сочетает в себе возможность оказывать ее только тем предприятиям, которые в ней нуждаются, и на тех условиях, которые позволяют эффективно расходовать бюджетные средства.

В рамках многосторонней системы регулирования торговли в качестве субсидии признается только поддержка, предоставляемая правительством или любым другим публичным органом в виде финансового содействия.

История переговоров свидетельствует о том, что для того, чтобы считаться субсидией, содействие должно быть оказано государством юридическому лицу. Субсидии физическим лицам не рассматриваются как субсидии в понимании многосторонней системы регулирования торговли. Таким образом, не все правительственные меры соответствуют названным критериям.

Возможность использовать субсидии в качестве протекционистских мер, порой имеющих искажающее воздействие на международную торговлю, потребовало разработки общих правил применения данного механизма. Ярким примером мер, нарушающих рыночное равновесие спроса — предложения, служат экспортные субсидии. Они ставят субсидируемые товары в более благоприятные условия на внешних рынках по сравнению с аналогичными товарами местного производства. При этом еще более искажающий эффект достигается при поставках товаров из развитых стран в развивающиеся, когда экономически сильные государства за счет субсидирования могут добиться такого конкурентного преимущества по цене, что в итоге способны вытеснить местные товары с рынка.

Переговоры по созданию правил в отношении субсидий продолжались на международном уровне на протяжении почти полувека ввиду сложности вопросов понятийного аппарата и категорирования субсидий. Разработка унифицированного определения понятия «субсидия», отнесение субсидий к категории запрещенных или дающих право для принятия мер, а также компенсационного механизма наряду с соблюдением баланса интересов сторон стали основными проблемами, обсуждаемыми в процессе переговоров.

Первоначально в рамках многосторонней системы регулирования торговли положения о субсидиях и введении компенсационных мер были закреплены лишь в ст. XVI и VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (далее ГАТТ-47). Каких-либо прямых запретов или ограничений на применение любой формы субсидий в ГАТТ-47 не было. Статья XVI в исходной редакции содержала только обязательства членов ГАТТ о предоставлении информации другим членам данного соглашения о применении ими субсидий. Предоставление подобной информации было необходимо для того, чтобы определить объем и природу субсидий, ожидаемый эффект от их применения на экспорт и импорт и обстоятельства необходимости применения субсидий. Тем не менее даже на этом первоначальном этапе оказалось недостаточным только получить информацию. Необходим был инструмент «воздействия». Поэтому также было предусмотрено, что, если субсидирование серьезно ущемляло или угрожало серьезно ущемить интересы любого члена ГАТТ, данный член соглашения мог инициировать консультации относительно возможности ограничения предоставления таких субсидий [5].

В 1955 г. в ходе 9-й сессии членов ГАТТ в ст. XVI ГАТТ-47 были внесены уточнения. В нее был включен Раздел В — дополнительные положения об экспортных субсидиях. Впервые в истории в систему национального ре-

гулирования вводились ограничения, предписывающие следующее: члены ГАТТ «стремятся избегать» субсидирования экспорта сырьевых товаров, поскольку ими было достигнуто признание, что предоставление субсидий для стимулирования экспорта любого товара может иметь вредное влияние и создавать ненужное нарушение нормальной коммерческой деятельности. Однако на тот момент, несмотря на взаимопонимание, прямой запрет на использование экспортных субсидий так и не был установлен.

Следует отметить, что в отношении экспорта несырьевых товаров прямой запрет все-таки был достигнут и устанавливался с 1 января 1958 г. (п. 4 разд. В ст. XVI ГАТТ-47), если применение субсидий влечет продажу на экспорт товара по цене ниже, чем цена на аналогичный товар на внутреннем рынке.

В дальнейшем положения, касающиеся субсидий, уточнялись, расширялся понятийный аппарат. Пришло понимание, что экспортные субсидии должны быть запрещены. Впервые субсидии были классифицированы на экспортные (запрещенные) и другие субсидии, которые можно было применять. Это были решающие шаги для безоговорочного признания необходимости не допустить применение «искажающих» субсидий вне зависимости от вида товара (сырьевой или несырьевой), а также, что применение других субсидий возможно, но в отношении них могут быть введены компенсационные меры после проведения соответствующего расследования.

Токийский раунд переговоров, проходивший с 1973 по 1979 г., завершился принятием Соглашения об интерпретации и применении статей VI, XVI и XXIII ГАТТ-47 (так называемый Субсидийный кодекс), вступившего в силу 1 января 1980 г. «Субсидийный кодекс» установил запрет на применение экспортных субсидий в отношении сырьевых товаров. В соответствии с его ст. 10 государства, присоединившиеся к данному Соглашению, взяли на себя обязательство не применять прямые или косвенные экспортные субсидии в отношении отдельных сырьевых товаров, которые приводили бы к несправедливому увеличению доли таких товаров на мировом рынке [6].

Важной составной частью Субсидийного кодекса стал Иллюстративный перечень экспортных субсидий. Благодаря ему, независимо от применяемых форм и конструкций национальных регулирующих систем фиксировались рамки и сама архитектура такой меры как субсидия. К экспортным субсидиям относились предоставление прямых субсидий, увязанных с результатами экспорта, практика удержания валюты, льготные транспортные тарифы для экспортных отгрузок и прочие меры. Кроме того, с точки зрения реализации права каждого государства на принятие мер развития, признавалось, что субсидии, отличные от экспортных, используются в качестве важного инструмента для продвижения социально-экономической политики в стране и что право участников Соглашения в применении таких субсидий не ограничивается. В «кодексе» указывались возможные формы таких субсидий: финансирование правительством частных компаний, в том числе

через гранты, кредиты или гарантии, предоставление правительством объектов общей инфраструктуры, распределения и других вспомогательных услуг и объектов, финансирование исследовательских программ, налоговые льготы, покупка или предоставление акций.

Таким образом, Субсидийный кодекс стал своего рода прорывом на пути к единообразному пониманию субсидий. Он закрепил ранее достигнутые договоренности в отношении запрета применения экспортных субсидий, расширив при этом понятийный аппарат данных субсидий, а также провозгласив право государств применять субсидии, отличные от экспортных. Однако, несмотря на все попытки членов ГАТТ, пробелы в понятийном аппарате все еще оставались. Ни ст. XVI ГАТТ-47, ни «Субсидийный кодекс» не содержали положений, четко определяющих понятие «субсидия».

Возросшие объемы экспорта в 1970–1980 гг., по-видимому, провоцировали государства активнее защищаться от субсидируемого экспорта со стороны других государств. Поэтому при разработке Субсидийного кодекса внимание было уделено уточнению понятийного аппарата экспортных субсидий и учреждению специального механизма компенсационных мер, в рамках которого рассматривались не сами субсидии, а практика субсидирования. Такой подход не требовал детального описания субсидии.

Переломный момент в понимании субсидий наступил в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, проходившего с 1986 по 1994 г. Уругвайский раунд завершился учреждением Всемирной торговой организации, а также заключением нескольких соглашений, детально определяющих рамки применения отдельных нетарифных мер. Одним из таких соглашений стало Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (ССКМ) [7].

Целью разработки ССКМ стало определение порядка и условий:

- предоставления публичными органами экономической поддержки отечественным предприятиям, которая может отразиться на международной торговле;
- проведения членами ВТО расследований, в случае если есть основания полагать, что субсидии других членов ВТО наносят им ущерб, и введения мер;
- обращения к такому инструменту, как Орган по разрешению споров (ОРС) ВТО [8].

В данное Соглашение вошли не только ранее согласованные членами ГАТТ положения о запрете экспортных субсидий, включая Иллюстративный перечень экспортных субсидий с некоторыми уточнениями и дополнениями, но самое главное — в нем впервые было дано определение понятия «субсидия».

Кроме того, в соответствии с предложением США в категорию запрещенных субсидий был включен их новый вид — субсидии, увязанные с использованием товаров отечественного происхождения. США руководствова-

лись соображениями о том, что данные субсидии имеют такой же эффект, как и любой тариф, применяемый в целях защиты отечественных производителей, и искажает приток иностранных ресурсов [9].

Определение субсидии согласно нормам ССКМ базируется на двух основных критериях [10]:

- финансовое содействие со стороны государства, которое может быть оказано следующими способами: прямой перевод денежных средств либо отказ правительства от взимания причитающихся ему доходов, предоставление товаров или услуги помимо общей инфраструктуры, закупка товаров, применение любой формы поддержки доходов и цен;
- предоставление преимущества вследствие финансового содействия.

Принципиально важно отметить, что субсидии в соответствии с ССКМ увязываются с предоставлением финансовых средств именно со стороны государства и, как следствие, получением выгоды предприятием.

Вместе с тем, несмотря на то, что определение понятия «субсидия», а также порядка и условий их предоставления — это рывок вперед в правовом регулировании данного вопроса, практика применения норм ССКМ выявила, что понятийный аппарат субсидии все же не достаточно детализирован. Рассмотрение материалов споров ОРС ВТО показало, что некоторые составные части данного понятия требовали уточнений. Например, ясность в отношении увязки финансового содействия и преимущества была внесена в деле Канада и Бразилия в отношении программ экспортного финансирования самолетов (*Бразилия — Самолеты*, 1996 г.<sup>1</sup>). Апелляционный орган отметил, что финансовое содействие и преимущество — два отдельных юридических элемента, совместно определяющих существование субсидии. Субсидия существует тогда, когда правительством оказывается финансовое содействие и это содействие предоставляет преимущество [11]. Данный вывод был поддержан в решениях по делам Канада и США в отношении мер, относящихся к экспортным ограничениям (*США — Экспортные ограничения*, 2000 г.) и Канада и США в отношении компенсационных мер в отношении пиломатериалов из хвойных пород деревьев из Канады (*США — Хвойные пиломатериалы IV*, 2002 г.) [12, 13].

Понятия «правительство» и «публичный орган», закрепленные в ст. 1.1 ССКМ, в его тексте не раскрывались и поэтому требовали уточнения, так как члены ВТО могли понимать их по-разному. Например, в рассматривавшихся ОРС делах Новой Зеландии и Канады в отношении мер, влияющих на экспорт молочной продукции (*Канада — Молочная продукция*, 1997 г.), и ЕС и Кореи в отношении мер, влияющих на торговлю торговыми судами

---

1        Здесь и далее при указании года имеется в виду год запроса на консультацию.

(Корея — Торговые суда, 2002 г.), «правительство» определяется в качестве силы, осуществляющей регулирование, контроль или надзор за отдельными лицами либо ограничивающей их деятельность. Организация может быть рассмотрена в качестве «публичного органа» только в том случае, если она принадлежит или контролируется государством [14, 15]. Таким образом, не каждое финансовое содействие, в результате которого предприятие получает преимущество, может считаться субсидией. Иными словами, содействие, оказываемое организацией, не имеющей государственного участия или не контролируемой государством, не может считаться субсидией в понимании Соглашения.

Следовательно, ОРС ВТО внес существенное уточнение: субсидия существует только тогда, когда финансирование осуществляется исключительно за счет государственных средств. Финансирование, предоставляемое, например, частными инвесторами или кредитными организациями за счет собственных средств, не является субсидией.

Аналогично ОРС было проанализировано и уточнено понятие «преимущества». Преимущество следует рассматривать как «некую форму выгоды», а не как «издержки, понесенные государством» в результате предоставления субсидии. Так, в деле Бразилия и Канада в отношении мер, влияющих на экспорт гражданских самолетов, (Канада — Самолеты, 1997 г.) Третьейская группа установила, что для того чтобы определить существование «преимущества» необходимо выявить, был ли получатель субсидии поставлен в более выгодное положение в результате получения субсидии, чем если бы ему субсидия не была предоставлена [16].

Финансовое содействие будет подтверждать получение преимущества, если предусмотрено, что такое содействие предоставляется на более выгодных условиях, чем те, которые доступны на рынке. Следовательно, для определения наличия выгоды необходимо сравнить условия, в которых пребывало предприятие, получившее субсидию, с рыночными, и, если предприятие получило финансовое содействие на более выгодных условиях, чем те, которые могут быть предложены на рынке (например, кредиты по пониженной процентной ставке, компенсируемой за счет бюджетных средств), то такая поддержка может быть рассмотрена в качестве субсидии [16]. В случае невозможности сравнения условий финансового содействия с рынком, например при отсутствии сопоставимых рыночных условий кредитования, сравнение необходимо проводить на основе коммерческих соображений (*commercial considerations*) или данных о том, на каких рыночных условиях могло быть осуществлено данное финансовое содействие.

Таким образом, в рамках правового поля ВТО с учетом разъяснений ОРС ВТО можно выделить три опоры в понимании субсидии. Во-первых, это финансовое содействие, во-вторых, финансовое содействие должно оказываться за счет государственных средств или через подконтрольные государ-

ством организации, в-третьих, условия получения финансового содействия должны быть более выгодными, чем те, которые могут быть предложены «на рынке», вследствие чего реципиент субсидии получает преимущество. Субсидия существует только в данном триединстве. Никакое содействие, не удовлетворяющее данным условиям, не может быть признано субсидией.

Классификация субсидий также претерпела существенные изменения. Помимо того, что к запрещенным экспортным субсидиям добавились субсидии, увязанные с использованием товаров отечественного происхождения, была учреждена концепция специфичности субсидий. Данная концепция внесла существенный вклад в понимание субсидии для целей проведения компенсационных расследований и введения компенсационных мер. Основная идея заключается в том, что доступ предприятий к получению субсидии ограничивается, т.е. не все предприятия могут ее получить. Специфическая субсидия — это такая субсидия, когда критерии ее получения не являются универсальными и экономически нейтральными, например, число занятых на предприятии или объем выпуска продукции и др. Компенсационные меры не могут быть применены в отношении неопределенного круга товаров, которые субсидируются. Меры вводятся в отношении конкретных товаров и потому круг получателей субсидии должен быть ограничен.

Кроме того, появились две дополнительные категории субсидий: «субсидии, дающие основания для принятия мер» и «субсидии, не дающие оснований для принятия мер». Схема развития классификации субсидий приведена на рис. 3.

Соглашение предусматривает, что страны — члены ВТО не должны наносить ущерб интересам других членов ВТО за счет использования субсидий. Если страна — член ВТО имеет основания полагать, что применяются субсидии, которые могут наносить ущерб или наносят ущерб его интересам, то он может провести компенсационное расследование и в зависимости от его результатов ввести компенсационные меры, которые, соответственно, будут демпфировать влияние субсидий. Субсидии, дающие основание для принятия мер, могут быть обжалованы в ОРС ВТО.

Другая категория включает неспецифические субсидии или специфические субсидии на поддержку НИОКР, помощь неблагополучным регионам, содействие в адаптации существующих производственных мощностей к новым требованиям по охране окружающей среды. В соответствии с положениями ст. 31 Соглашения субсидии, попадающие в данную категорию, по истечении пяти лет с момента вступления в силу Соглашения об учреждении ВТО, т.е. с 2000 г., становятся «субсидиями, дающими основание для принятия мер». Таким образом, в настоящее время субсидирование НИОКР, помощь неблагополучным регионам, содействие в адаптации и аналогичные субсидии могут быть рассмотрены как наносящие ущерб интересам другого члена ВТО.

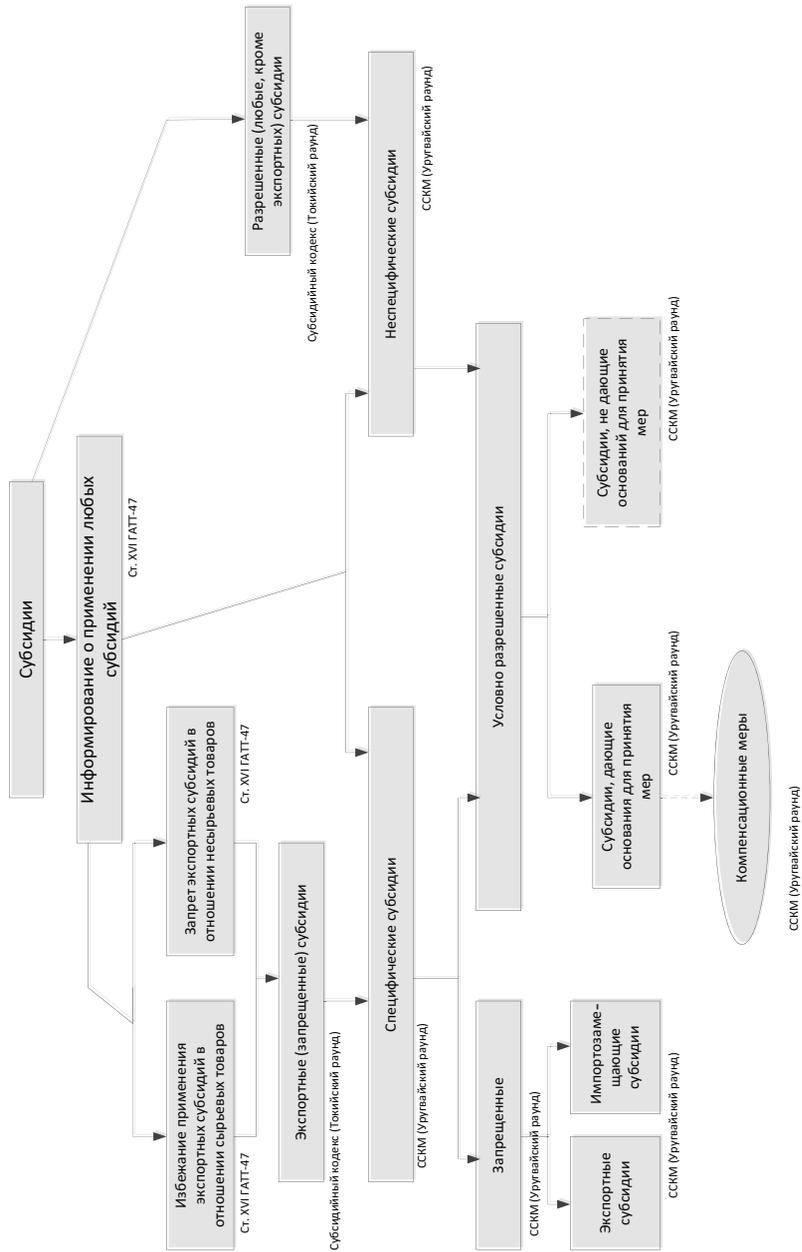


Рис. 3. Развитие классификации субсидий

Источник: составлено автором.

В РФ отсутствует общее определение субсидии. В Бюджетном кодексе РФ предусмотрено, что субсидии могут предоставляться как юридическим, так и физическим лицам на разные цели и задачи. К характеристикам субсидий относятся их безвозмездность и безвозвратность. Субсидии юридическим лицам, например, могут предоставляться в целях возмещения недополученных доходов или компенсации затрат, связанных с производством или реализацией товаров [17]. Предоставление субсидий регулируется нормативными правовыми актами, принимаемыми как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В английских словарях понятие «субсидия» толкуется как объем денежных средств, которые правительство или другая организация выплачивает для того, чтобы помочь уменьшить затраты на продукт или услугу [18]. В российских толковых словарях, например С. И. Ожегова, субсидия определяется как денежное или натуральное пособие со стороны государства, учреждения [19], а в словаре В. И. Даля — помощь, вспоможенье, подмога дружественному государству деньгами или войсками [20].

Субсидии как наиболее распространенный инструмент прямой поддержки национальных производителей оказывают значительное влияние на международную торговлю, нарушая конкурентные, рыночные условия торговли за счет снижения стоимости продукции или предоставления преимущества одному товару по сравнению с другим (например, отечественного по отношению к импортному). За счет субсидирования продукция «искусственно» становится более конкурентоспособной, что может причинить ущерб другим производителям аналогичной продукции. Поэтому споры вокруг правил и механизмов их применения не утихают до сих пор.

Продвижение использования товаров местного производства через механизм привязки производства к определенному месту (*siting provision*) рассматривалось в рамках ВТО в споре между Европейским Союзом и Соединенными Штатами Америки в отношении больших коммерческих самолетов (*США — Налоговые льготы*, 2014). Власти штата Вашингтон в целях стимулирования производства больших коммерческих самолетов, крыльев и фюзеляжа к ним на территории штата применили несколько видов налоговых льгот. Предоставление налоговых льгот увязывалось с требованием принять окончательное решение об организации производства самолетов, а также крыльев и фюзеляжей в штате. Налоговые льготы прекращали свое действие в случае, если окончательная сборка самолета или монтирование крыльев производились за пределами данного штата [21]. Таким образом, за счет привязки производства главных компонентов самолета к определенному месту и выдвижение требований, при которых производитель в случае отказа от организации производства теряет субсидию, были созданы условия, при которых производитель самолетов использовал крылья и фюзеляжи, произведенные в штате Вашингтон.

С точки зрения правил международной торговли существует ряд ограничений в применении мер государственной поддержки. В рамках ВТО предостав-

ление субсидий регулируется нормами ССКМ. В соответствии со ст. 3 ССКМ запрещается предоставлять субсидии, увязанные *де-юре* или *де-факто* с поддержкой экспортной деятельности предприятий (*export performance*) и использования товаров отечественного происхождения вместо импортных (*the use of domestic over imported goods*). Данная статья устанавливает только общее правило запрещения применения определенных субсидий, но не конкретизирует подходы к определению того, что понимается под увязыванием субсидий с экспортной деятельностью или использованием товаров отечественного происхождения. Данный вопрос стал предметом рассмотрения в Органе по разрешению споров ВТО.

Судебная практика ВТО показывает, что для того, чтобы доказать существование запрещенной субсидии, необходимо сначала доказать существование субсидии, а затем наличие увязки с осуществлением экспорта или использованием товара отечественного происхождения. Такое разъяснение дали Апелляционный орган в деле Японии против Канады в отношении некоторых мер в автомобильном секторе (*Канада — Автомобили*, 1998 г.) и Третьейская группа в деле Бразилии против Канады в отношении кредитов и гарантий на самолеты (*Канада — Кредиты и гарантии на самолеты*, 2001 г.).

В деле *Канада — Кредиты и гарантии на самолеты* Третьейская группа определила, что зависимость субсидии от результатов экспорта означает, что предоставление субсидии должно быть увязано с результатами осуществления экспортной деятельности. Факты должны демонстрировать, что предоставление субсидии «ограничивается» фактическим или ожидаемым экспортом. Фактически необходимо ответить на вопрос: будет ли выдаваться субсидия в отсутствие экспорта или нет? [22] В деле *Канада — Автомобили* Апелляционный орган установил, что данный подход также применим к оценке увязки субсидии с использованием товаров отечественного происхождения. Анализу подлежит вопрос о том, будет ли выдаваться субсидия при использовании импортных товаров [23].

Кроме того, важным вопросом является доказательство *де-юре* и *де-факто* запрещенной субсидии. Данные понятия закреплены в ст. 3.1 ССКМ и имеют важнейшее значение в понимании запрещенных субсидий. Каждая оспариваемая субсидия в ОРС ВТО может быть оценена как нарушающая *де-юре* и/или *де-факто* положения ССКМ. Значение данных понятий впервые было разъяснено в делах *Канада — Автомобили*, а также США и Австралии в отношении субсидий производителям кожи (*Австралия — Автомобильная кожа II*, 1998 г.).

В деле *Канада — Автомобили* Апелляционный орган установил, что разделение между *де-юре* и *де-факто* экспортными субсидиями зависит от редакции каждой конкретной меры. Субсидия зависит *де-юре* от результатов экспорта, когда существование условий ее получения может быть продемонстрировано формулировками соответствующего правового акта, а имен-

но: субсидия определяется как экспортная, если увязка с экспортом явно прослеживается через элементы, составляющие меру [23]. В законе Канады о тарифе на автомобильный транспорт 1998 г. (*Motor Vehicles Tariff Order*) указано, что производители могут получить освобождение от уплаты импортных пошлин на автомобили при условии, что соотношение производства и продаж будет не менее 75 к 100, т. е. беспошлинный ввоз автомобилей возможен при соблюдении указанного соотношения (25 и менее). Поэтому предприятия, производящие 100 и продающие 100, могут воспользоваться льготой только в том случае, если 25 или менее они высвободят за счет продажи на экспорт. Тогда аналогичный объем они могут импортировать беспошлинно. Именно поэтому Апелляционный орган увязал предоставление льготы с условием осуществления экспорта.

В деле *Австралия — Автомобильная кожа II* Третейская группа установила, что доказательство *де-факто* увязки субсидии с результатами экспорта будет зависеть от экономических доказательств и фактов, характеризующих природу субсидии, ее структуру и функционирование [24].

Правительство Австралии предоставляло компании *Howe*, производителю автомобильной кожи, меры поддержки. США провели анализ объемов спроса и предложения на внутреннем рынке Австралии. Результаты показали, что компания *Howe* являлась монополистом на рынке автомобильной кожи в Австралии, но продавала значительно больше, чем внутренний спрос. Данный товарный рынок в Австралии был небольшим, соответственно, компания осуществляла значительное количество экспортных продаж. Третейская группа посчитала, что правительство Австралии знало об этом, предоставляя финансовую поддержку. Очевидно, что любые меры поддержки данной компании приведут к увеличению экспортного потенциала компании. Таким образом, было установлено, что продолжение осуществления экспортной деятельности компанией является условием получения поддержки.

Система прецедентов не заложена в основу «права ВТО», однако на практике такой подход к принятию решений часто используется в работе ОРС. С одной стороны, в каждом конкретном случае Третейская группа рассматривает все доводы сторон и обстоятельства дела. С другой стороны, имеющиеся решения (такие, например, как понимание *де-юре* и *де-факто*) могут быть использованы в ходе рассуждений о соответствии правилам и нормам ВТО. Например, в деле ЕС против США в отношении мер поддержки производства больших гражданских самолетов (*США — Большие гражданские самолеты* (Вторая жалоба), 2005 г.) при рассмотрении вопроса о *де-факто* экспортной субсидии Третейская группа обратилась к интерпретации ст. 3.1 (а) ССКМ, данной в уже принятых ранее отчетах Третейских групп и Апелляционного органа [25]. Однако, несмотря на имеющийся прецедент, выводы Третейской группы могут быть уникальными и содержать какие-то новые суждения и мнения.

Субсидии, требующие использования товаров местного производства, — фактически единственная форма запрещенных субсидий для стимулирования внутреннего производства. Поэтому дискуссионным вопросом в правилах субсидирования ВТО остается вопрос о соответствии правилам ВТО мер, направленных на стимулирование внутреннего производства через механизмы, напрямую не связанные с требованием использования товаров местного производства, но по своей сути стимулирующие их приобретение. Одним из таких механизмов является рассматриваемая в деле США — *Налоговые льготы* привязка производства к определенному месту.

В целях стимулирования долгосрочных обязательств по поддержке и увеличению рабочих мест в аэрокосмической промышленности в 2013 г. Сенат штата Вашингтон принял новый закон № 5952 (Engrossed Substitute Senate Bill 5952, ESSB 5952), продлевавший срок действия уже существующих мер поддержки (налоговых льгот) и введивший новые требования для производителей. Действующие меры поддержки производителей гражданских самолетов, введенные ранее законом Палаты представителей штата Вашингтон № 2294 (Washington State Legislature House Bill 2294, HB 2294), были продлены до 2040 г. Дополнительные требования к производителям сводились к следующему:

- производство крыльев и/или фюзеляжей должно осуществляться исключительно на территории штата Вашингтон;
- окончательная сборка судна также должна осуществляться в этом штате.

Следует отметить, что меры, которые были продлены, уже становились предметом разбирательств в деле США — *Большие гражданские самолеты* (Вторая жалоба). В данном споре, имеющим долгую и многоаспектную историю рассмотрения государственной поддержки аэрокосмических производств в США и ЕС, одной из претензий европейцев была запрещенная экспортная субсидия. ЕС апеллировал к тому, что меры поддержки, применяемые в соответствии с HB 2294, являются запрещенной экспортной субсидией в понимании ССКМ, поскольку предоставление субсидии увязано с ожидаемыми продажами, в том числе на экспорт. Представители ЕС утверждали, что так как по представленным ими данным объем экспорта в 1989–2005 гг. составлял около 60 % всех продаж больших гражданских самолетов, эта отрасль в большей степени ориентируется на экспортную деятельность, в том числе компания *Boeing*, по заявлениям самих же американских властей, исторически являющаяся экспортером, а также поставщиком рабочих мест, которого необходимо поддерживать. Третьей группой встала на сторону ответчика и признала, что, хотя ЕС привел достаточные доказательства того, что орган, выдающий субсидии, мог ожидать увеличение экспортных поставок, увязка с этим ожидаемым экспортом не доказана. Ссылаясь на имеющиеся факты, полученные от сторон спора, Третьей группой установлена, что одной из причин принятия мер стало поощрение учреждения компанией *Boeing* своего производства на территории штата Вашингтон, а не какого-либо другого штата, поскольку такое

решение улучшит экономическую среду в штате, в частности занятость населения. Поэтому вывод ЕС о том, что мера была принята с целью ожидаемого увеличения экспорта, не имеет достаточных доказательств и этот спор Евросоюз проиграл [25].

В деле США — *Налоговые льготы ЕС* оспаривал семь видов налоговых льгот, применяемых в соответствии с ESSB 5952, и требования к месту производства, которые были разделены на *First Sitting Provision* и *Second Siting Provision*<sup>1</sup>. *First Sitting Provision* охватывает программы производства самолетов, крыльев и фюзеляжей, реализуемые в штате Вашингтон. Эти меры предполагали, что производство новых моделей самолетов или новых версий существующих самолетов, включая их окончательную сборку, а также крыльев и фюзеляжей должно осуществляться в штате Вашингтон. Под новыми моделями или новыми версиями существующих самолетов подразумевались «коммерческие самолеты, произведенные с использованием композитных фюзеляжей или крыльев из углеродных волокон или и того и другого» [26]. *Second Siting Provision* касается применения налоговых льгот. Меры предполагали, что в случае, если финальная сборка самолета или установка крыльев будет проведена за пределами штата Вашингтон, то налоговые льготы не применяются. По мнению ЕС, данные меры были направлены на стимулирование производства *Boeing 777 x*, в котором используются крылья и фюзеляжи американского происхождения.

В соответствии с доводами ЕС для получения налоговых льгот *Boeing* должен использовать в производстве самолетов крылья и фюзеляжи, произведенные в штате Вашингтон. В противном случае льготы не могут быть продлены. По мнению ЕС, решение об использовании импортируемых комплектующих могло обернуться для компании потерями в миллиарды долларов. Поэтому, принимая во внимание данную ситуацию, *Boeing* решил перейти на использование крыльев и фюзеляжей, произведенных в США, хотя до введения указанных требований компания использовала крылья, произведенные в Японии.

Таким образом, *First Sitting Provision* и *Second Siting Provision*, действуя совместно, нарушают основополагающий принцип ВТО о национальном режиме, предоставляя преимущество отечественным товарам по сравнению с импортными, т.е. США предоставляют запрещенную импортозамещающую субсидию в понимании ст. 3.1 (b) ССКМ.

ЕС заявил как о *де-юре* связи субсидии с использованием товаров отечественного происхождения, поскольку это установлено в тексте ESSB 5952,

---

1 Первое положение о привязке к месту и Второе положение о привязке к месту, соответственно.

так и о *де-факто* увязке субсидии с использованием товаров отечественного происхождения, поскольку об этом свидетельствуют факты, окружающие меру.

В ответ на претензии ЕС США заявили, что, во-первых, нормы ESSB 5952 не дискриминируют импортную продукцию, так как текст закона не содержит требований об использовании отечественных товаров вместо импортных. ESSB 5952 продлевает срок применения налоговых льгот для тех компаний, которые организовали производство коммерческих самолетов на территории штата Вашингтон. Главное, на что опирались США, это то, что нормы ВТО не запрещают предоставлять субсидии только отечественным предприятиям. Во-вторых, продление действия налоговых льгот не связано с началом производства *Boeing 777 x*, а направлено на поддержку и развитие авиакосмической промышленности штата Вашингтон.

Что касается требований к месту производства, то американцы заявили, что они не связаны с использованием товаров отечественного происхождения. Эти требования лишь расширяют условия применения налоговых льгот для компаний, которые осуществляют программы производства гражданских самолетов в штате Вашингтон. Так, в *First Siting Provision* указано, что компания, в отношении которой продлеваются льготы, должна принять окончательное решение о размещении инфраструктуры по производству новых моделей самолетов или любых версий существующих моделей, включая крылья и фюзеляж, в штате Вашингтон. *Second Siting Provision* отменяет льготный режим в случае, если окончательная сборка самолета или сборка крыльев новых моделей самолетов осуществляется за пределами указанного штата.

По мнению американцев, эти положения не обязательно требуют использования товаров отечественного происхождения вместо импортных, поскольку о товаре «вообще речи не идет», а меры действуют в отношении производственного процесса и стимулирования создания производственной инфраструктуры. Соответственно, по мнению США, требования *First Siting Provision* и *Second Siting Provision* могут быть выполнены без использования товаров отечественного происхождения.

Следует отметить, что к данному спору в качестве третьей стороны присоединились Бразилия, Китай, Индия, Япония, Корея, Россия, Австралия, Канада. Интересно выделить позицию Бразилии, которая отметила, что положения ССКМ не запрещают членам ВТО предоставлять субсидии, увязанные с осуществлением технологических операций на их территории. Такие требования могут охватывать производство как готового, так и промежуточного товара. По мнению бразильцев, контекст ст. 3.1 (b) ССКМ подразумевает под словом «использование» исключительно коммерческий оборот, т. е. поставку сырья и материалов для обеспечения производственного процесса, а не сам производственный процесс.

В данном споре перед Третьей группой стояла задача определить наличие запрещенной *де-юре* или *де-факто* субсидии. Для этой цели Третьей группой начато рассмотрение спора с анализа *де-юре* соответствия *First Sitting Provision* и *Second Siting Provision* положениям ССКМ.

Основываясь на понятийном аппарате, используемом в законодательстве штата Вашингтон, Третьей группой решено, что *First Sitting Provision* не содержит положений, требующих использования товаров отечественного происхождения для получения льгот и, следовательно, не препятствует производителю использовать импортные комплектующие. *First Sitting Provision* требует представления в Финансовый департамент штата Вашингтон от компаний, собирающихся заниматься производством самолетов и крыльев или фюзеляжей, подтверждения решения об организации производства (такое подтверждение, например, было получено от компании *Boeing*). Только в таком случае в отношении производителя будут применяться налоговые льготы. При этом производитель волен самостоятельно выбирать, какие товары использовать при производстве самолетов. Кроме того, по мнению Третьей группы, *First Sitting Provision* не препятствует производителю прекратить производство, например для его переноса на другую территорию.

Таким образом, *First Sitting Provision* устанавливает в качестве условия получения поддержки только окончательное решение об учреждении производства в штате Вашингтон и не устанавливает в качестве условия получения поддержки какие-либо требования об использовании продукции (фюзеляж и крылья), произведенной исключительно в штате Вашингтон. Соответственно, *де-юре* не требуется использовать товары отечественного происхождения. Следовательно, *First Sitting Provision де-юре* не содержит положений, противоречащих ССКМ.

Что касается условий *Second Siting Provision*, как отмечалось, поддержка прекращается в случае, если установка крыльев или окончательная сборка самолета проводится не в штате Вашингтон. Никаких требований об использовании товаров исключительно отечественного происхождения при сборке крыльев, фюзеляжа или финальной сборке самолета *Second Siting Provision* не содержит. Поддержка *де-юре* должна быть оказана даже в случае, если производители будут приобретать импортированные крылья или фюзеляж. Таким образом, Третьей группой также не усмотрена *де-юре* увязка использования товаров отечественного происхождения вместо импортных как условия получения поддержки. Учитывая данные выводы, Третьей группой отклонены претензии ЕС в отношении *де-юре* нарушения положений ССКМ.

Для целей анализа *де-факто* запрещенной субсидии Третьей группой рассмотрено действие *First Sitting Provision* и *Second Siting Provision* совместно. Поскольку Третьей группой принято заключение, что *First Sitting Provision* не связано с требованиями по использованию товаров отечествен-

ного происхождения и применяется только единожды: при принятии решения об организации производства в штате Вашингтон. Роль программы *Second Siting Provision* заключается в том, что она сопровождает выполнение условий действия *First Siting Provision*, т. е. устанавливает фактические обстоятельства, при которых производитель, удовлетворяющий требованиям *First Siting Provision*, может лишиться налоговых льгот, если перенесет производство в другое место. *Second Siting Provision* отменяет налоговые льготы, если окончательная сборка самолетов или установка крыльев будет осуществляться за пределами штата Вашингтон.

Третьей группой проанализирован механизм действия *Second Siting Provision* и обстоятельства, окружающие меру, и пришла к следующим заключениям. По мнению Третьей группы нарушение положений ст. 3.1 (b) ССКМ будет существовать тогда, когда Финансовый департамент штата Вашингтон определит, что использование импортных крыльев означает решение об установке крыльев за пределами штата Вашингтон и, таким образом, налоговые льготы отменяются.

На этот счет США дали следующее разъяснение. В случае если производитель самолетов штата Вашингтон будет использовать крылья другого производителя, также находящегося в штате Вашингтон, то *Second Siting Provision* не будут запущены. Однако если производитель самолетов штата Вашингтон будет использовать крылья, произведенные за пределами штата Вашингтон, то Финансовый департамент штата будет рассматривать данный шаг как решение об установке крыльев за пределами данного штата и механизмы, заложенные в *Second Siting Provision*, будут запущены. Аналогичным образом мера будет работать в случае использования импортированных крыльев.

Таким образом, *де-факто* предоставление налоговых льгот увязывается с использованием товаров отечественного происхождения вместо импортных, поскольку крылья, произведенные в штате Вашингтон, имеют отечественное происхождение, а любые импортированные крылья будут определены как произведенные за пределами штата Вашингтон и льготы будут отменены.

Основываясь на данных заключениях, Третьей группой пришла к выводу, что рассматриваемые меры *де-факто* нарушают положения ССКМ и рекомендовала США немедленно отменить предоставление запрещенных субсидий. США не согласились с выводами Третьей группы и подали апелляцию. Следует отметить, что при рассмотрении дела Апелляционный орган может как поддержать, так и опровергнуть решение Третьей группы, а это означает, что точка в данном споре еще не поставлена.

Данный спор имеет большое значение как с точки зрения трактования некоторых положений ССКМ (*де-факто* запрещенной субсидии), так для дальнейшего развития норм и правил ССКМ.

Таким образом, анализ имеющихся решений по спорам ВТО, касающихся вопроса увязки мер поддержки с использованием товаров отечественного производства, показывает, что даже в случае отсутствия нарушений *де-юре* с большой долей вероятности ОРС ВТО придет к заключению, что мера нарушает положения ст. 3.1 (b) ССКМ *де-факто*. Такие решения проистекают из достаточно строгого подхода к анализу меры. Как было показано выше, в ходе анализа *де-факто* запрещенной субсидии рассматриваются все обстоятельства экономического и административного характера, окружающие меру. В случае если анализ показывает, что фактически предприятие для того, чтобы получить субсидию вынуждено закупать отечественные товары, решение Третейской группы с высокой долей вероятности будет не в пользу ответчика.

Однако субсидируемое предприятие может быть достаточно диверсифицировано и производить отдельные комплектующие самостоятельно. Совершенно естественно, что в данном случае использование таких комплектующих не связано с получением льгот, а является маркетинговой стратегией предприятия. Ему выгоднее использовать в производственном процессе отечественный товар, а не импортный, что обусловлено меньшим объемом затрат. И это будет самостоятельное решение предприятия, а не продиктованное никакими требованиями. В принципе программа снижения затрат абсолютно логична для деятельности любого предприятия и экономически обоснована. Кроме того, государство, оказывая поддержку, может устанавливать соответствующие требования к ее получателям, в том числе и по оптимизации затрат, которые могут быть увязаны, например, с реализацией социальных и экологических программ. Соответственно, такая ситуация не может быть рассмотрена в качестве нарушающей положения ССКМ<sup>1</sup>, поскольку предприятие принимает самостоятельное решение об использовании того или иного товара и от него не требуется использовать исключительно отечественный товар вместо импортного.

Дальнейшее совершенствование норм ВТО должно быть сосредоточено на уточнении отдельных положений ее соглашений, касающихся мер поддержки промышленности. Очевидно, что требуется еще большая детализация в разъяснении норм, относящихся к субсидии к запрещенным.

## Источники

- [1] URL: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariffs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm)>.
- [2] URL: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/20y\\_e/wto\\_20\\_brochure\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf)>.

---

<sup>1</sup> Аналогично и в отношении Соглашения ВТО по инвестиционным мерам, связанным с торговлей (ТРИМС).

- [3] URL: <<http://data.worldbank.org/topic/trade?end=2015&start=1996>>.
- [4] URL: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=TM.TAX.MRCH.SM.FN.ZS&country=#>>
- [5] The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). URL: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)>.
- [6] Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade (Subsidies Code). URL: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/prewto\\_legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/prewto_legal_e.htm)>.
- [7] General Agreement on Tariffs and Trade 1994. URL: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)>.
- [8] *Wolfrum R., Stoll P.-T., Koebele M., WTO-Trade Remedies*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Martinus Nijhoff Publishers Leiden. Boston, 2008
- [9] *Coppens D., WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures, Balancing policy space and legal constrains*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- [10] Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. URL: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)>.
- [11] Brazil — Export Financing Programme for Aircraft (Brazil — Aircraft, DS46), WT/DS46/AB/R.
- [12] United States — Measures Treating Export Restraints as Subsidies (US — Export Restraints, DS194), WT/DS194/R.
- [13] United States — Final Countervailing Duty Determination with respect to certain Softwood Lumber from Canada (US — Softwood Lumber IV, DS257), WT/DS257/R.
- [14] Canada — Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products (Canada — Dairy, DS103), Canada — Measures Affecting Dairy Exports (Canada — Dairy, DS113), WT/DS103/R; WT/DS113/R.
- [15] Korea — Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (Korea — Commercial Vessels, DS273), WT/DS273/R.
- [16] Canada — Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft (Canada — Aircraft, DS70), WT/DS70/R

- [17] Бюджетный кодекс Российской Федерации.
- [18] Macmillan Dictionary URL: <<http://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/subsidy>>.
- [19] Словарь Ожегова. URL: <<http://ozhegov-online.ru/slovar-ozhegova/subsidiya/34017/>>.
- [20] Словарь Даля. URL: <<http://slovar-dalja.ru/slovar-dalya/subsidiya/39381/>>.
- [21] United States — Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft (US — Tax Incentives, DS487), G/L/1099; G/SCM/D104/1; WT/DS487/1.
- [22] Canada — Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft (Canada — Aircraft Credits and Guarantees, DS222), WT/DS222/R.
- [23] Canada — Certain Measures Affecting the Automotive Industry (Canada — Autos, DS139), Canada — Certain Measures Affecting the Automotive Industry (Canada — Autos, DS142), WT/DS139/R; WT/DS142/R, WT/DS139/AB/R; WT/DS142/AB/R.
- [24] Australia — Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather (Australia — Automotive Leather II, DS126), WT/DS126/R.
- [25] United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft — Second Complaint (US — Large Civil Aircraft (2nd complaint), DS353), WT/DS353/R.
- [26] Закон Сената штата Вашингтон (Engrossed Substitute Senate Bill 5952). URL: <<http://app.leg.wa.gov/bills/summary?BillNumber=5952&Year=2013#documentSection>>.

Glazatov M.<sup>1</sup>

## *The practice of subsidizing: some aspects of the WTO dispute settlement*

An overview of the evaluation of rules on subsidies and decisions taken in WTO disputes with respect to application of subsidies is presented. The application of support measures contingent upon requirement of establishment of an enterprise on a certain territory is analyzed using the example of US — Tax Incentives case. Some conclusions about the compliance of subsidies on production process where domestic goods used with the WTO rules are made.

**Key words:** *non-tariff measures, subsidies, prohibited subsidies, dispute settlement system, use domestic goods, WTO rules.*

Статья поступила в редакцию 25 апреля 2017 г.

---

<sup>1</sup> Glazatov Michail — senior canceller Department of trade negotiation Ministry of Economic Development of the Russian Federation. E-mail: <mglazatov@yandex.ru>.

Петров А.А.<sup>1</sup>

## Российское образование и конкурентоспособность российской экономики

Рассмотрены проблемы развития образования с точки зрения обеспечения конкурентоспособности национальной экономики в рамках современного глобального рынка. Проведено сопоставление практики организации и финансирования образования в России и некоторых крупнейших экономически развитых странах мира с точки зрения образования как фактора социально-экономического развития и положения стран в глобальной экономике. Проанализирована роль образования в экономическом развитии СССР и России. Рассмотрены проблемы современного российского образования с точки зрения позиций страны в мировой экономике.

**Ключевые слова:** образовательные услуги, международная конкурентоспособность, национальная система образования.

### Введение

Образование становится важной частью развития общества и жизни современного человека, который имеет возможность учиться в разных образовательных системах, что влияет на его менталитет, обостряет конкуренцию между национальными системами образования и одновременно способствует стандартизации различных национальных образовательных моделей. Стандартизация является следствием процессов глобализации, вызвавшей в образовательной сфере формирование единого мирового образовательного пространства, которому во многом способствовали либерализация и интернационализация национальных систем образования и развитие международного рынка образовательных услуг как источника дополнительных доходов учреждений образования. Сегодня развиваются новые формы предоставления образовательных услуг, набирает силу фран-

---

<sup>1</sup> Петров Александр Арсеньевич — доктор экономических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). E-mail: <palar-1@bk.ru>.

чайзинг в области организации образования. Многие вузы развитых стран Европы и Северной Америки стали открывать филиалы в основном в развивающихся странах Латинской Америки, Африки, Азии. Так, американские университеты открыли филиалы в Киргизии, ОАЭ, на Кипре. Нидерландская школа бизнеса имеет отделение в Нигерии.

Разворачивающаяся конкуренция на рынке образовательных услуг усиливается постоянно входящими в него новыми субъектами. К таковым относятся многонациональные корпорации (американская *Apollo*, индийская *Apthech*, сингапурская *Informatics*), медиа-компании (канадская *Thomson* и британская *Pearson*), корпоративные университеты крупных промышленных корпораций (Тойота, Моторола).

По сравнению с рынком промышленных товаров рынок образовательных услуг отличается некоторыми особенностями и является одним из наиболее перспективных и быстро растущих сегментов национальной и мировой экономики. На рынке образовательных услуг приобретает особый товар — особая услуга, которая, с одной стороны, позволяет потребителю создать основу развития своего профессионализма, расширить базу профессиональных знаний, обеспечить карьерный рост, повышение конкурентоспособности на рынке труда и соответственно благополучие, а с другой — становится основой прогрессивного социально-экономического развития страны.

## **Образование как фактор позиционирования страны в сфере высоких технологий**

Несомненно, что состояние и развитие системы образования — только один из факторов, определяющих уровень международной конкурентоспособности страны и ее положение на мировом рынке. Однако и принижать его значение нельзя, особенно в сферах, связанных с разработкой, производством и торговлей высокотехнологичной продукции, в которых человеческий фактор играет очень большую роль, а научно-технические знания становятся ключевым фактором производства.

В связи с этим особенно интересно проанализировать характер влияния сферы образования на конкурентные возможности страны в высокотехнологичных секторах. В частности, в настоящей статье были проанализированы такие показатели, как уровень конкурентоспособности при экспорте высокотехнологической продукции и удельный вес расходов на образование в ВВП отдельных стран по соответствующим данным Всемирного банка за 2000–2014 гг. В качестве параметров высокотехнологичного экспорта были использованы данные по экспорту компьютерной и аэрокосмической техники, электротехнического и электронного машиностроения, фармацевтики и приборостроения.

В качестве показателя уровня конкурентоспособности использовался традиционный индекс RCA — индекс относительных конкурентных преимуществ, представляющий собой отношение доли соответствующего товара (товарной группы) в общем экспорте отдельной страны к доле данного товара (товарной группы) в общемировом экспорте. Значение индекса, равное 1, соответствует среднемировому уровню конкурентоспособности (наличию относительных преимуществ), значение менее 1 указывает на показатель ниже среднемирового, а значение выше 1 — соответственно выше.

Несмотря на то что фактор доли расходов на образование в ВВП не может в большой мере влиять на уровень конкурентоспособности по сравнению с другими факторами (например, наличие рабочей силы, инвестиции и т.п.), он является статистически значимым для всей совокупности стран. При этом увеличение доли расходов на образование в ВВП на 1% ведет к увеличению индекса относительных преимуществ при экспорте указанной выше группы товаров примерно на 1,3%. Наличие положительной взаимосвязи между данными показателями наглядно видно на рис. 1, где линия тренда имеет положительный угол наклона — по мере увеличения доли расходов на образование в ВВП увеличивается и значение индекса RCA. Однако угол наклона линии тренда небольшой, что указывает на то, что зависимость не очень сильная.

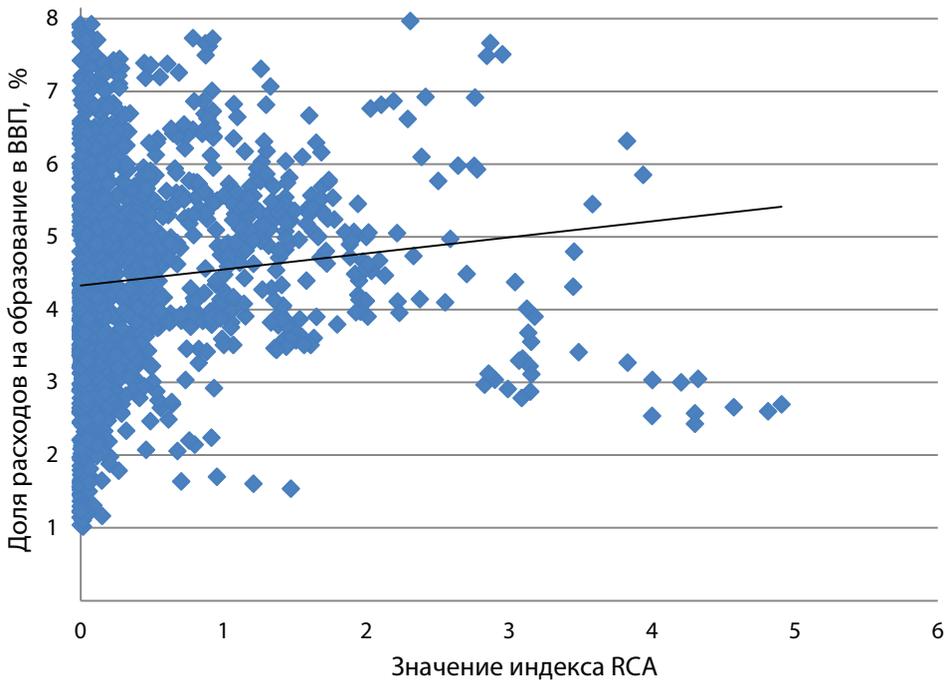


Рис. 1. Взаимосвязь доли расходов на образование в ВВП и уровня относительной конкурентоспособности при экспорте высокотехнологичной продукции

Интересно отметить, что данная зависимость в большей мере характерна для развивающихся стран и не проявляется для группы промышленно раз-

витых стран, новых индустриальных стран и быстрорастущих экономик, т. е. стран, уже достигших относительно высокого уровня экономического и социального развития.

Таким образом, с одной стороны, на глобальном уровне фактор финансирования государством сферы образования влияет на положение страны на мировом рынке высокотехнологичной продукции, а с другой стороны, количественные показатели государственных расходов на финансирование образования сами по себе не могут быть показателем, обеспечивающим улучшение конкурентных позиций страны в высокотехнологичных секторах мирового рынка, тем более что после достижения определенного уровня экономического и социального развития и соответственно общего уровня развития системы образования только количественные параметры его финансирования не обеспечат укрепления позиций страны на мировом рынке высокотехнологичной продукции.

В связи с этим следует проанализировать, влияют ли качественные параметры системы образования на позиции страны в высокотехнологичном секторе мирового рынка.

Для характеристики качественных параметров развития системы образования были использованы данные о доле лиц, получивших степень магистра, и лиц, получивших ученую степень (PhD или соответствующую степень) по отношению к численности населения старше 25 лет. В качестве показателей положения страны в наукоемком секторе мирового рынка были использованы показатели удельного веса высокотехнологичных товаров в общем объеме экспорта обработанной продукции и размер поступлений от экспорта прав на объекты интеллектуальной собственности на основе данных Всемирного банка за 2010—2014 гг.

В данном случае взаимосвязь исследуемых показателей проявилась в гораздо большей степени, чем в первом случае (см. рис. 1). При этом данная взаимосвязь оказалась статистически значимой, налицо тенденция усиления такой взаимосвязи по мере повышения качественных параметров системы подготовки кадров, а также повышения уровня наукоемкости экспортного продукта (рис. 2, 3).

На рис. 2 и 3 видно, что между обеими парами показателей имеется положительная зависимость, однако для показателя, отражающего долю лиц, которые имеют ученую степень, зависимость является более выраженной, хотя и не на много: параметры системы образования объясняют соответственно 5 и 8 % изменений доли высокотехнологичной продукции в экспорте обработанной продукции. При этом данная взаимосвязь статистически значима, а увеличение на 1 % доли лиц, имеющих степень магистра и ученую степень, ведет к увеличению показателя экспорта высокотехнологичной продукции примерно на 0,2 %.

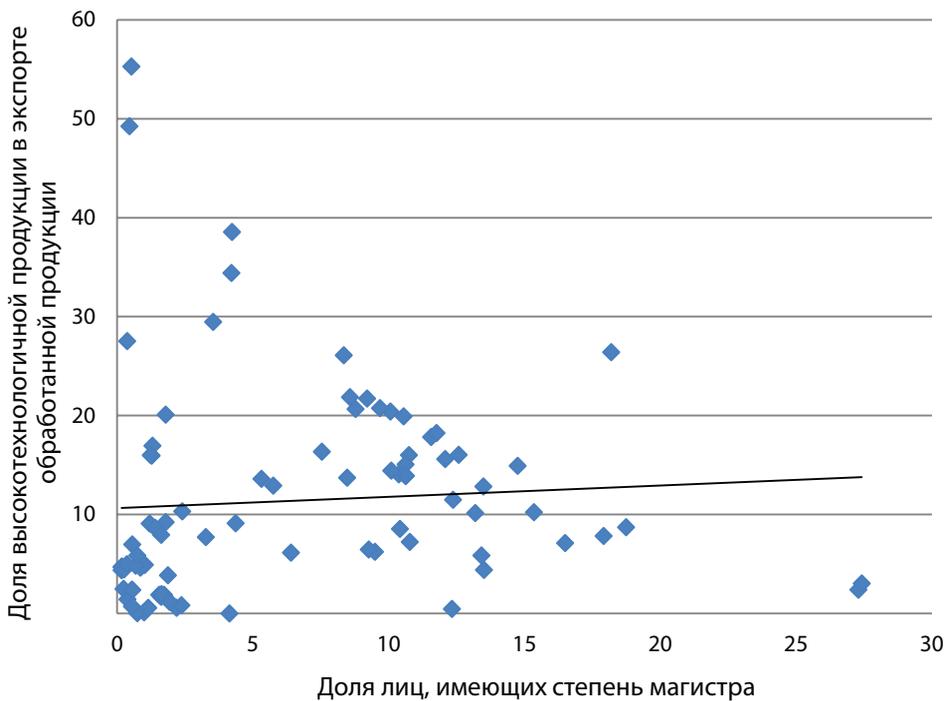


Рис. 2. Взаимосвязь развития высокотехнологичного экспорта и наличия специалистов со степенью магистра, %

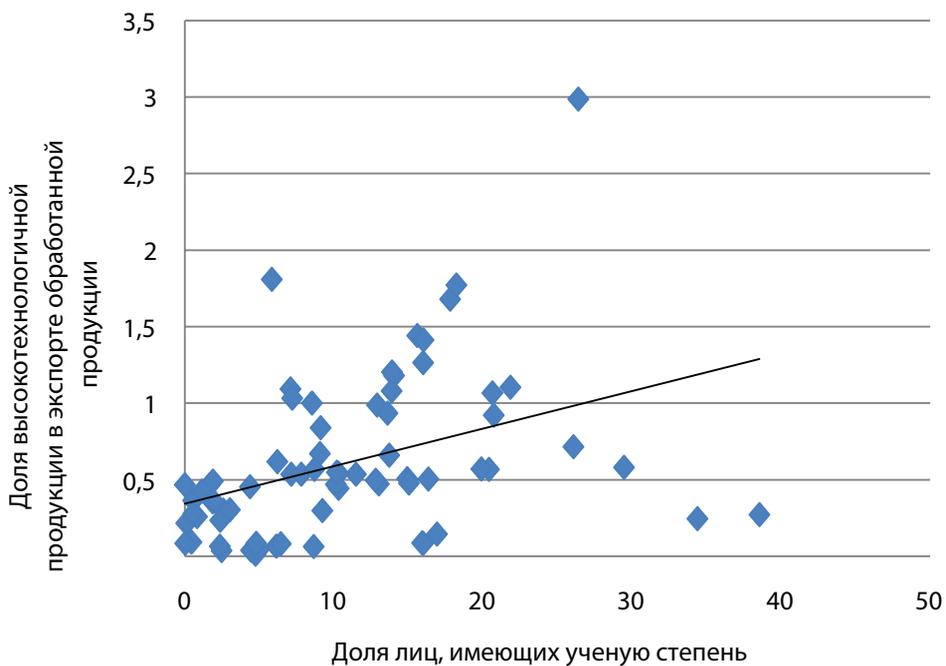


Рис. 3. Взаимосвязь развития высокотехнологичного экспорта и наличия специалистов с ученой степенью, %

Еще более явная картина складывается в отношении взаимосвязи развития экспорта прав интеллектуальной собственности и подготовкой высококвалифицированных кадров (рис. 5, 6).

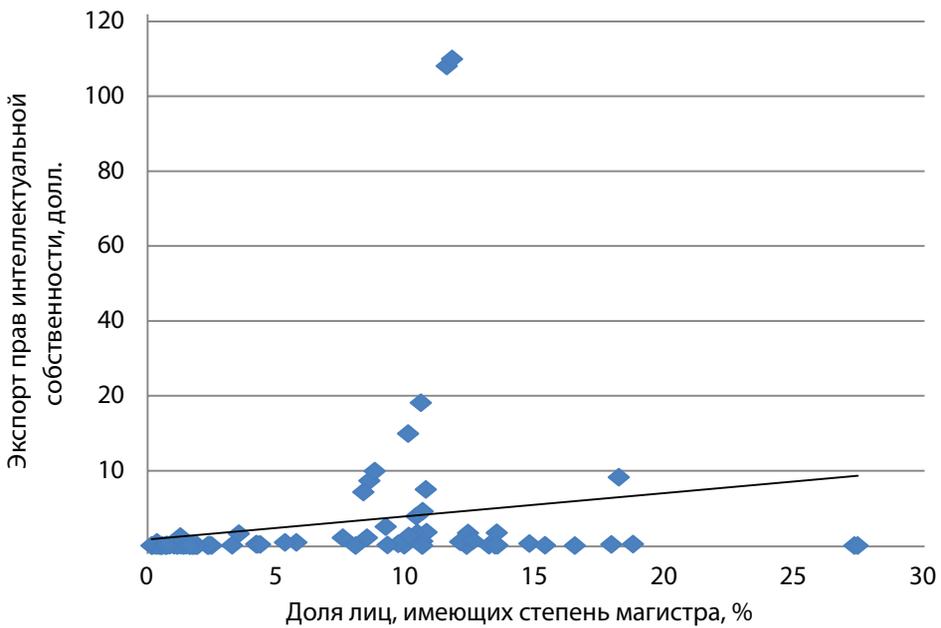


Рис. 5. Взаимосвязь экспорта прав интеллектуальной собственности и наличия специалистов со степенью магистра

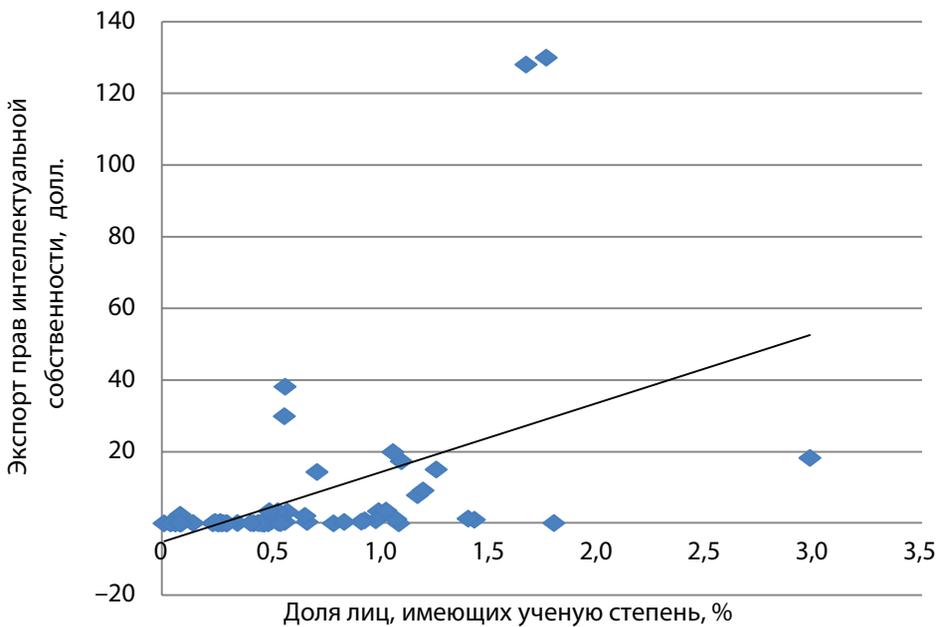


Рис. 6. Взаимосвязь экспорта прав интеллектуальной собственности и наличия специалистов с ученой степенью

Из приведенных рис. 5 и 6 виден характер зависимости между показателями, а также то, что в последнем случае она более выражена, чем во всех предыдущих. Действительно, изменения величины коэффициента корреляции между долей лиц со степенью магистра и экспортом прав интеллектуальной собственности составляет 16 %, а для доли лиц с ученой степенью — 25 %.

При этом взаимосвязь — статистически значима. Рост доли лиц, имеющих степень магистра, на 1 % ведет к росту объема экспорта прав интеллектуальной собственности на 1,1 %, а рост доли лиц, имеющих ученую степень, на 1 % ведет к росту объема экспорта прав интеллектуальной собственности на 1,7 %.

Таким образом, улучшение параметров подготовки высококвалифицированных научных кадров, отражающих качественное состояние системы образования в большей мере, чем количественные показатели финансирования образования, влияет на развитие экспорта высокотехнологичной и особенно наукоемкой продукции. При этом такое влияние усиливается по мере повышения роли высококвалифицированного труда и интеллектуальной деятельности в экспортном продукте.

## **Образование: конкурентоспособность в настоящем и будущем**

Образовательная услуга включает комплексные знания, последовательно передаваемые одним, несколькими или целым штатом носителей знаний (учебное заведение: бакалавриат, магистратура, аспирантура, профессорско-преподавательский состав), умений и навыков в течение определенного времени покупателю-потребителю (обучаемому) данной образовательной услуги.

Образовательная услуга выделяется из всех прочих видов услуг, которые нельзя накапливать и применять в личных интересах, своим мощным скрытым потенциалом для потребителя. Образовательная услуга развивает и способствует развитию знаний, навыков, компетенций ее потребителя — студента (обучающегося). Образовательная услуга подобна зернышку, приносящему богатый урожай, будучи посаженным в благодатную почву. Если человек мотивирован и психологически подготовлен к обучению, он будет пополнять получаемые знания. И наоборот. Более того, в отличие от всех прочих услуг, потребление которых имеет одноразовый характер, образовательная услуга имеет стабильно устойчивый характер, она постоянно с обучаемым, он несет ее в себе на протяжении всей жизни. Отличительной чертой образовательной услуги является и ее модернизационный характер. Первоначально полученные знания постоянно совершенствуются, модернизируются, обогащаются.

Сфера образования связана с людьми: воспитатель и ребенок, учитель и ученик, преподаватель и студент. Эта пара определяет качество услу-

---

ги. На качество образовательной услуги, с одной стороны, влияют профессионализм, мастерство, морально-психологическое и физическое (здоровье) состояние преподавателя (учителя, воспитателя), а, с другой стороны, оно определяется готовностью, способностью, заинтересованностью и мотивированностью студента воспринимать эти знания. Помимо названной пары обучаемый-обучающий, определяющей качество образовательной услуги, последнее также зависит от комфортности, оснащенности, подготовленности помещения и обеспеченности всего образовательного процесса. Важной чертой образовательной услуги является ее длительность, растянутость во времени. К образовательной услуге нельзя прямолинейно применять стандартные критерии: несохраняемость, неосвязаемость.

На стоимость образовательных услуг влияет бренд учебного заведения, имя профессора. Рынок образовательных услуг представляет собой систему экономических отношений между учебными (государственными и частными) учреждениями, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, а также государством, с другой стороны.

С формированием единого мирового образовательного пространства, во-первых, началась интернационализация национального образования и, во-вторых, стал расширяться международный рынок образовательных услуг, что соответствует Генеральному соглашению по торговле услугами ВТО (ГАТС) (General Agreement on Trade in Services, GATS):

- обучение в учебных учреждениях других стран с проживанием в них на период обучения;
- дистанционное обучение без выезда в другие страны;
- открытие филиалов зарубежных учебных заведений в принимающих странах (например, в Киргизии открыты университеты других стран: Американский университет Центральной Азии, Кыргызско-Российский Славянский университет, Кыргызско-Турецкий Университет им. Манаса, Академия ОБСЕ).

Формирование единого мирового образовательного пространства, как отмечалось, связано с процессами глобализации, существенно усилившими процесс международной студенческой мобильности, которая увеличилась более чем в 4 раза: с 0,6 млн человек в 1975 г. до 2,7 млн в 2005 г. Этот процесс становится необратимым. Согласно прогнозам, мобильность студентов возрастет до 5,8 млн к 2020 г. и до 8 млн человек к 2025 г., а общая численность достигнет примерно 260 млн человек [1].

Прогнозный рост численности студенчества в мире, в том числе обучающихся за рубежом студентов, свидетельствует о возрастающем значении высшего образования в развитии страны и стремлении развивающихся стран решать проблему национальных образованных кадров — специалистов.

Развитие интернационализации национального образования открывает возможность учесть и внедрить (адаптировать) международные стандарты с учетом национального менталитета, традиций, обычаев в национальную образовательную систему и в перспективе трансформировать национальную систему в международные стандарты и национальные системы других стран, что станет мощным каналом дохода страны (оплата за обучение плюс питание, культурно-бытовые расходы иностранных студентов, создание новых рабочих мест), распространения в других странах собственного национального понимания мироустройства, формирования у других народов устойчивого благоприятного положительного восприятия и имиджа страны.

На международном рынке образовательных услуг выделяют страны с ориентацией на импорт, экспорт и комплексно импорт-экспорт образовательных услуг. Вид предоставляемой международной образовательной услуги определяет стратегию интернационализации национальной системы образования и вхождения в планетарное образовательное пространство. Для анализа принятой стратегии интернационализации национальной системы образования используют следующие критерии:

- значение национального языка в международном общении;
- совместимость культур страны-экспортера и страны-импортера;
- историческая связь;
- геоэкономическое положение;
- территориальное и демографическое положение;
- система высшего образования и степень ее интернационализации и адаптированности к мировым учебным стандартам и т. д.

Данные анализа позволяют выявить общие характеристики, особенности и тенденции интернационализации национального образования страны и становятся основой разработки собственной стратегии интернационализации образования и вхождения в мировое образовательное пространство.

На международном рынке образовательных услуг доминирует их экспорт, т. е. обучение за рубежом. Привлекательность национального образования для иностранных студентов зависит от многих факторов:

- развитость и качество образования в принимающей стране;
- сложившееся в мире мнение о данной национальной системе образования;
- стоимость собственно образования и проживания;
- гостеприимность и толерантность местного населения;
- степень криминализации;
- уровень вхождения данной национальной системы образования в общемировое образовательное пространство, в частности, присоединение к Болонскому соглашению;
- признание зарубежного диплома в собственной стране;
- возможность адаптации полученного за рубежом образования к условиям собственной страны;
- степень соответствия международным стандартам;

- степень доступности национального образования для иностранцев;
- наличие специализированных программ обучения для иностранных студентов;
- степень инновационности образовательной системы и т. д.

Для привлечения иностранных граждан требуется организация:

- мощной постоянной рекламно-информационной кампании, прежде всего в СМИ заинтересованных стран, а также в виртуальном пространстве (в Интернете) и соцсетях;
- виртуальной образовательной системы, включая он-лайновое и дистанционное обучение;
- разработок и внедрения маркетинговых образовательных программ;
- создание комфортных условий для работы зарубежных провайдеров в области образования.

Кроме того, существенную роль играет язык, на котором ведется обучение.

Каждая страна разрабатывает и принимает собственную стратегию интернационализации образования, учитывая свои геоэкономические и политические возможности, культуру и историю, уровень восприятия мировым сообществом своей национальной системы образования, значение в мире языка и культуры своей страны и возможности вести преподавание на международном языке, накопленный опыт международного сотрудничества.

Английский язык, на котором говорит более трети человечества, обладает статусом международного языка благодаря историческому прошлому Великобритании, которая насаждала в колониях свой язык и свою культуру. И сегодня англоязычные страны выступают основными экспортёрами образовательных услуг на международном образовательном рынке благодаря именно английскому языку.

Другие страны Европы (Норвегия, Финляндия, Польша, Германия и т. д.) и Азии (Китай, Япония) не обладают такими очевидными преимуществами как Великобритания, что уже ставит англоязычные страны и английскую систему образования в более выгодное положение. К этому следует добавить высокий уровень и качество жизни в англоязычных странах. Слабая позиция Великобритании — упование на прошлые достижения, которые постепенно таят.

Развивающиеся страны, включая новые индустриальные страны, богатые страны Аравийского полуострова, а также страны на постсоветском пространстве, выступают новичками на рынке образовательных услуг и делают акцент на импорте образовательных услуг, открывая на своей территории филиалы зарубежных университетов и посылая своих граждан учиться за рубеж (как некогда делал Петр Первый). В некоторых исламских странах организовано обучение иностранных студентов в медресе — мусульман-

ском учебном заведении, выполняющем параллельно роль средней школы и мусульманской духовной семинарии. Ряд европейских стран, начинающих осваивать международный рынок образовательных услуг, ведет агрессивную образовательную политику.

Как отмечает директор международного института образовательных инноваций Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена Гороховатская Н. В., общим в образовательной стратегии новых игроков на международном рынке образовательных услуг является стремление к диверсификации программ академической мобильности [2].

К ведущим странам, притягивающим международные потоки иностранных студентов, относятся прежде всего ведущие державы: США, Великобритания, Германия, Франция, Япония, а также Австралия. В последнее время на этом рынке активизировался Китай. Значительную роль в выборе страны обучения играет язык обучения, на котором общается большая часть научного и делового мира и который будет нужен для трудоустройства по окончании обучения. Четыре англоязычных страны (США, Великобритания, Австралия и Канада) с высоким уровнем и качеством жизни притягивают свыше половины обучающихся за рубежом студентов. Основной причиной образовательной притягательности этих стран является язык, который нередко наряду с родным языком является вторым родным языком в странах, из которых едут студенты. Это эхо колониального прошлого. Во многих этих странах — бывших колониях — насаждались язык, культура, обычаи, нравы метрополии, что облегчает нынешним студентам процесс адаптации.

Во Францию едут студенты из Алжира и Туниса, в которых французский язык является вторым родным языком, преподавание уже в средней школе после третьего класса ведется на французском языке. Граждане этих стран в разговоре свободно переходят с родного языка на французский и наоборот. Французское прошлое крепко укоренилось в менталитете этих стран, сломав коренные обычаи. Еще Наполеон на законодательном уровне запретил многоженство и этот законодательный запрет сохраняет силу до сих пор, несмотря на то, что это — исламские государства и Коран разрешает полигамные браки.

На обучение в высшей школе в США и Канаду едут главным образом граждане азиатских стран, их доля составляет почти 60 % в общей численности иностранных студентов, обучающихся в университетах Северной Америки.

В силу исторического прошлого страны Старого Света лидируют по числу иностранных студентов — 35 % обучающихся за рубежом всех иностранных студентов.

Сегодня основной контингент обучающихся за рубежом студентов составляют студенты из азиатских стран — 43 %. Лидируют в этой группе стран Азии новые индустриальные страны. Доля стран Европы составляет 35 %,

Африки — 12, Северной Америки — 7, Южной Америки — 3 и Азиатско-Тихоокеанского региона — 1 % [2].

В чем образовательная притягательность стран Европы и Северной Америки? Европейские страны — это бывшие метрополии, имевшие огромные колониальные владения. И соответственно в европейские страны едут учиться в вузах граждане из бывших колоний, для которых язык страны обучения, как отмечалось, является вторым родным языком.

США и Канада — не исключение из данного правила. Первый фактор образовательной привлекательности этих стран — опять прежде всего язык. Второй фактор — получение образования в США упрощает условия получения американского гражданства. Третьим фактором образовательной привлекательности можно назвать то, что для многих США — это страна открывающихся возможностей. Четвертый фактор образовательной привлекательности США — сформировавшийся и поддерживаемый высокий имидж американского высшего образования и американских университетов.

Аналогичный высокий имидж сложился в отношении и высшей школы Великобритании и Франции.

Высокий имидж университетов США и Великобритании постоянно подтверждается рейтингами, хотя не всегда они дают объективную оценку качества образования, но зато поддерживают желаемый имидж и соответственно поток молодежи, устремляющейся в университеты этих стран. Судить о качестве образования по трудоустройству выпускников не корректно, поскольку проблема трудоустройства зависит от ряда и других параметров:

- имеются ли рабочие места в регионе по данной специальности;
- структура и состояние предпринимательства;
- планы и прогнозы развития предпринимательства;
- неразвитость трудовой миграции;
- семейные обстоятельства;
- условия работы.

Значение высшего образования в социально-экономическом развитии любой страны постоянно возрастает, параллельно растет бюджетное (государственное) финансирование образования, которое многократно окупается в течение трудовой деятельности выпускника высшей школы. Непонимание этой взаимосвязи блокирует развитие страны, отбрасывая ее на задворки истории.

Традиционно система образования воспринимается как система получения знаний и подготовки специалистов. А если рассматривать ее как одну из отраслей национального хозяйства, тогда соответственно надо оценить ту продукцию, которую она выпускает. Именно с этой позиции следует рассматривать отечественную систему образования, ее роль и значение в развитии нации и государства.

Система образования как одна из сфер общественного развития принципиально отличается от всех других сфер и отраслей, производящих товары и услуги. Ошибка банка, банковского работника при проведении финансовой операции проявляется сразу и ее можно тут же исправить. Купленный гаджет или другую технику при обнаружении дефекта можно обменять на новый в соответствии с законом о защите прав потребителя. На все исправления требуется минимум времени. Здесь принципиально главное то, что подобные дефекты затрагивают интересы отдельной личности или группы лиц и не влияют на будущее этих покупателей-потребителей.

Иначе обстоят дела с системой образования, конечной продукцией которой выступают люди — трудовые ресурсы — специалисты в той или иной области человеческой деятельности. Плохо подготовленных специалистов нельзя заменить как товар или сдать в утиль-сырье — это часть нации, часть трудовых ресурсов, на создание и развитие которых требуется не менее четверти века, значительные усилия многих людей и должное финансирование. При этом качество подготовки трудовых ресурсов — специалистов — проявляется через 20–30–35 лет после выпуска, что и определяет будущее страны, общества.

Система образования включает четыре последовательно связанных звена/элемента: семью — дошкольное воспитание (образование) — среднюю школу — высшую школу. Структурная устойчивость всей системы образования и соответственно качество собственно обучения и подготовки выпускаемых специалистов определяется возможностями и способностями наименее слабого звена системы. В нашей стране, к сожалению, проблемы есть в каждом звене.

Качество материальной продукции, качество медицинских услуг, качество общей сферы услуг, качество системы управления, качество системы образования — это прежде всего человек, любое качество связано напрямую с человеком. Качество любой продукции (будь то физический товар или услуга) является итогом длительной подготовки специалиста, накопленного им опыта, его квалификации и совершенствования имеющихся знаний.

Проблема качества товара и услуги затрагивает интересы отдельной личности или группы лиц и ее можно относительно легко решить. Но есть особая, специфическая продукция, требования к качеству которой постоянно возрастают и отступать от них нельзя — это сам человек, целые поколения и та система образования (семья, дошкольное, школьное и вузовское образование), которая воспитывает, обучает и формирует личность, воплощающую специалиста — гражданина-патриота. В системе образования готовят поколения людей, которые через два-три десятилетия будут определять судьбу нации, страны, государства, отечества. От качества этой подготовки зависит будущее всего народа, его способность остаться в демографическом, экономическом и политическом пространстве мира.

Образование и культура — тесно взаимосвязанные составляющие единой системы: одно влияет на другое. Поэтому систему образования следует рассматривать как воспитательно-образовательную систему.

## **Этапы подготовки будущих поколений**

**Первый этап — семья.** Будущие специалисты — вершители судьбы отечества — готовятся прежде всего в семье. Именно из семьи выходят будущие инженеры, финансисты, маркетологи, управленцы, дипломаты. Именно семья первой формирует и воспитывает будущую личность, закладывает в нее определенную систему жизненных ценностей, обеспечивает полноценное индивидуальное развитие и успешную социализацию ребенка в обществе, пробуждает в маленькой личности стремление к познанию мира, его творческое восприятие. Качество семьи, взаимоотношения между родителями, их культурно-образовательный уровень, взаимоотношения родителей и детей, а также уровень и качество жизни семьи оказывают базовое влияние на формирование и воспитание личности.

Благоприятная эмоциональная атмосфера в семье создает нормальные открытые доверительные отношения, способствующие формированию у ребенка самостоятельности и инициативности, чувства собственного достоинства, способности преодолевать трудности и правильно оценивать свои и чужие поступки. И наоборот. Грубость родителей и унижение ребенка искажают в его сознании нормы вежливости и нравственности.

Воспитательно-образовательная работа с ребенком (детьми) требует родительского внимания к ребенку, времени и денег. Ребенок как сухая губка впитывает окружающую информацию, подражает родителям. Начинается формирование его личности. На этом первом этапе родители, окружая ребенка заботой, параллельно в легкой ненавязчивой игровой форме помогают ребенку освоить базовые навыки и знания, закладывают базовые нравственные и духовные ценности — морально-нравственные принципы.

Отсутствие у родителей материально-финансовых возможностей создать благоприятную воспитательную среду и удовлетворить потребности ребенка скажутся в дальнейшем на его поведении и восприятии мира. К сожалению, эта проблема далека до разрешения.

Санкционные и антисанкционные меры усугубили материально-финансовое положение населения нашей страны. Для преодоления их последствий и выхода на досанкционный уровень жизни потребуется не менее десяти лет.

Категория работающих бедных россиян насчитывает 4,9 млн человек [3]. Это не бедность, а скорее нищета. В 2016 г. доход примерно 13,9 % населения страны не достигал прожиточного минимума. По словам главы Счетной па-

латы Т. Голиковой, в 2019 г. около 20,5 млн россиян окажутся за чертой бедности с доходом ниже законодательно установленного прожиточного минимума [4]. Эти данные представителей руководства страны подтверждаются результатами исследования Аналитического центра при Правительстве РФ и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), согласно которым армию бедных рискуют пополнить 30–50 % россиян, прежде всего дети, пенсионеры и их семьи [5]. На противоположной стороне не существует материально-финансовых проблем — детям доступно все. И вот это разношерстное поколение будущего поступает в систему образования, которое за четыре–шесть лет должно подготовить из него профессиональных специалистов.

**Дошкольное образование.** Важное место в подготовке будущего поколения занимает дошкольная воспитательно-образовательная система, формирующая у ребенка представления о доброте и справедливости, заботе и вежливости, а кроме того, развивающая у него самостоятельность и ответственность, настойчивость и организованность, умение правильно взаимодействовать со сверстниками и взрослыми, самостоятельно разрешать и выходить из сложных ситуаций и легко адаптироваться в новом коллективе и в новых условиях. Эти качества помогут ему успешно учиться в школе и овладевать знаниями.

На воспитателе лежит ответственность за интеллектуальное, творческое и физическое развитие ребенка наряду с обучением его грамоте и счету.

Задача семьи и воспитателя — развить у ребенка память и внимание, речь и мышление, творческое восприятие мира и воображение, развить и простимулировать жажду знаний и открытия нового, научить самостоятельно мыслить и делать выводы, размышлять и прислушиваться к другим, сформировать у ребенка стремление к физическому и интеллектуальному развитию. Весь процесс должен протекать в комфортных условиях.

В дошкольном образовательно-воспитательном периоде закладываются и формируются основы личностного развития, включая физическое, интеллектуальное, эмоциональное, коммуникативное, а также первоначальные навыки и умения, которые на всю жизнь останутся с человеком. Главным лицом в этом процессе выступает воспитатель.

Воспитатель — это многогранная личность, которая должна быть доброжелательной и терпеливой, общительной и сдержанной, быть психологом и логопедом, учителем и физруком. Эта социальная ответственность предполагает и должное финансовое вознаграждение. Но в жизни все наоборот. Возложенная на воспитателя огромная ответственность за подготовку будущего поколения не стимулируется должным образом. Из обзора Интернет-материалов вытекает, что зарплата воспитателя по стране варьирует от 4 тыс. до 42 тыс. руб. Зарплата в 42 тыс. руб., скорее, исключение, чем пра-

вило. Ниже приводятся данные по среднемесячной зарплате воспитателя по отдельным крупным городам страны. Разрыв крайних точек превышает 400 %. Зарплата воспитателя в небольших городах и поселках еще ниже. Соответственно, возникает очень простой и в то же время сложный вопрос: как жить воспитателю? Кто будет его содержать? Кто его спонсор?

*Таблица 1*

**Средняя зарплата воспитателя по отдельным городам страны, тыс. руб.**

Город	Размер зарплаты	Город	Размер зарплаты
Москва	38	Воронеж	12
Санкт-Петербург	19	Челябинск	12
Ростов-на-Дону	19	Омск	11
Екатеринбург	17	Пермь	11
Уфа	15	Красноярск	11
Казань	14	Самара	11
Новосибирск	13	Волгоград	9
Нижний Новгород	12		

*Источник:* [6].

Воспитатель (как правило, женщина-мама) вынужден решать извечные насущные проблемы: как дотянуть до следующей зарплаты, как свести концы с концами, как накормить семью, на что воспитывать собственных детей и дать им образование, чтобы вырваться из давящей нищеты. А ведь нужно еще оплатить коммунальные расходы, одеваться, отдыхать. Едва ли такая оплата делает труд воспитателя привлекательным.

**Школа, школьная система образования.** Учитель, школа занимают важное место в формировании личности гражданина как будущего специалиста и строителя государства. Принимая детей от семейно-дошкольной системы, школа продолжает формировать и шлифовать подрастающее поколение, усиливает процесс его социализации, учит его учиться. Ведущая роль в этом процессе принадлежит учителю. Какого человека-гражданина воспитает учитель: патриота, надежного и справедливого человека или живодеров, убийц и мажоров, пылающих ненавистью к отчизне и ставящих себя выше общества, зависит как от самой личности учителя, так и от его семейно-бытовых проблем и отношения общества и государства к данной профессии. Учитель — такой же человек, как все: имеет семью, детей, внуков. Учителю нужна квартира, достойная зарплата, чтобы содержать семью, нормально питаться, отдыхать, одеваться и одевать детей, обеспечить их обучение. Сегодня многим учителям это не под силу, не по карману. Сегодня учитель не просто обременен, а сверх обременен проблемами финансово-бытового характера. Одного призвания и энтузиазма недостаточно,

чтобы все мысли и действия были направлены на воспитание и обучение чужих детей (будущего поколения). Жизнь становится слишком материальной. Зарплаты не всегда хватает, чтобы дотянуть до следующей зарплаты. Учителю приходится подрабатывать, чтобы свести концы с концами. Погоня за подработками (дополнительным заработком) трансформирует учителя-мастера в учителя-ремесленника. Можно привести примеры с нормальной зарплатой, но это больше исключение, чем правило, как и показательно-образцовые школы.

Размер заработной платы наиболее ярко демонстрирует отношение власти к данной профессии. В дореволюционной царской России годовая минимальная зарплата школьного учителя в 1912 г. составляла 1600 руб. (более 25 тыс. долл. по нынешнему курсу) [7], или 133,4 руб./месяц (2083,4 долл.), что в пересчете по методике Счетной палаты страны в современных рублях составляет почти 202 тыс. руб. в месяц, а по данным собственно Счетной палаты, — около 130 тыс. руб. в месяц, тогда как заработная плата чиновника среднего класса не превышала 93 853 современных рублей (62 царских руб.) [8]. Впадать в идеализацию статистических данных не следует, но принять во внимание надо. Нынешняя реальность значительно уступает вековому прошлому. Среднемесячная зарплата школьного учителя в стране, по данным Росстата, составляет 36,8 тыс. руб. Однако разрыв между крайними точками достаточно большой (1:5). В Ямало-Ненецком автономном округе она достигает 95 тыс. руб., а в Алтайском крае не превышает 18,8 тыс. руб. [9]. По неофициальным расчетным данным (размещенным в Интернете), среднемесячная зарплата учителя составляет 17 617 руб. с существенным разрывом (1:15) между верхней и низшей планками: в Москве 74 тыс. руб., а в Чебоксарах — 5 тыс. руб. [10] (табл. 2).

**Таблица 2**  
**Средняя зарплата учителя по отдельным городам страны, тыс. руб.**

Город	Средняя зарплата	Город	Средняя зарплата
Москва	32	Волгоград	17
Санкт-Петербург	21	Самара	16
Ростов-на-Дону	20	Пермь	16
Екатеринбург	19	Челябинск	16
Воронеж	19	Казань	15
Уфа	18	Красноярск	13
Новосибирск	18	Омск	10
Нижний Новгород	18		

*Источник:* [6].

При сравнении этих данных следует учитывать два положения: 1) официальная статистика должна формировать благоприятное мнение; 2) неофициальная — усугубляет ситуацию, придает мрачность реальному положению.

И все-таки реальность неблагоприятная. Школьное образование, как и семейно-дошкольное, недофинансируется, власть уповает на бесконечность голого энтузиазма людей, корни этого непонимания необходимости стимулирования уходят в советскую эпоху. Делать ставку на энтузиазм без материально-финансового подкрепления в условиях рыночной экономики может только слепец. Фактически общество столкнулось с проблемой убегающих возможностей, на восстановление каждого года которых потребуются десятилетия. В итоге выпускник с аттестатом зрелости не обладает этой самой зрелостью, но он идет в высшую школу.

Модернизация средней школы — требование времени. Она необходима, но продуманная модернизация, учитывающая национальные особенности, а не слепое копирование. Сегодня в ходе реформирования средней школы вводится коммерциализация обучения и соответственно скудный набор предметов, сужающий общий кругозор выпускника. Для получения необходимых знаний, требующихся для продолжения обучения в высшей школе, необходимо получить дополнительное образование по платным программам, что может позволить себе не каждая семья.

Сильная сторона российской школы — культура обучения, развивающая у учеников способность уметь учиться и выполнять домашние задания. Школа продолжает и общую традицию народа — коллективизм: все изучают одинаковый набор предметов. Коммерциализация ведет к отходу от этой традиции, насаждает индивидуализм. В американских школах доминирует индивидуализм, связанный с правом свободного выбора индивидуальных программ.

На **вузовском этапе образования** работа ведется с выпускниками школ. Качество и эффективность работы с вчерашними школьниками в значительной мере зависит от школьной подготовки, эффективности и качества школьной системы образования.

Вузовское образование готовит профессиональных специалистов, которые через 20—35 лет будут управлять и руководить хозяйственными предприятиями, банками, регионами, субъектами Федерации, министерствами, войдут в правительство, возглавят государственные структуры, будут направлять развитие общества, экономики, государства. Эффективность этого управления зависит от качества получаемых в студенческие годы знаний, отношения преподавателей к своей профессии, профессионализма преподавателей (профессорско-преподавательского состава).

Именно системой образования объясняются успехи России во всех областях. Ее мировые достижения связаны с существовавшей системой образования.

Вузовское образование дает не только профессиональные знания, но и продолжает развивать культуру человека, учить его уважать и беречь народные

обычаи и традиции, понимать, изучать и беречь историю своего народа, своей отчизны. Образование должно сформировать всесторонне образованного человека, обладающего профессиональными знаниями и компетенциями, а также высокими морально-нравственными качествами. Формирователем этих профессионально-личностных качеств выступает преподаватель (как и родители, воспитатели, учителя). Именно от него зависит качество подготовки гражданина-специалиста, его понимание долга, Родины, Отчизны. Поэтому крайне важное значение наряду с профессионализмом преподавателя играет его морально-нравственный облик и личный пример.

Воспитание и обучение соединяются в лице преподавателя, обладающего мощной воспитательной силой, силой примера, которую не заменят и не сумеют заменить никакие учебники. Образование и воспитание составляют единое целое. Воспитательный фактор в процессе образования присутствует всегда, выполняя активную или пассивную роль. Поведение, обращение, речь, внешний вид, складывающиеся взаимоотношения выступают элементами воспитания. Не учитывать этот фактор в образовательном процессе нельзя.

Главная, ключевая проблема качества вузовского преподавания и соответственно качественный уровень профессионализма поколения, которое через десяток лет станет определять вектор развития нации, общества, экономики, государства и место страны в мире, определяется и зависит от профессорско-преподавательского корпуса.

Особенность системы образования в отличие от материального производства заключается в работе с живым материалом — с людьми, с подготовкой, как уже отмечалось, нашего будущего. И если товар можно заменить, то поколение людей не заменить. Изначально надо готовить профессиональных специалистов высшей категории с высокими морально-личностными качествами и патриотов своей Родины. И все зависит от вузовского преподавателя, его профессионализма, его отношения к своим обязанностям. Здесь всплывают щекотливые проблемы — материально-финансового и жилищного обеспечения преподавателя, сложившиеся сегодня условия его деятельности, соотношение нагрузки и величины заработной платы, а также объем бюджетного финансирования высшей школы.

Одного энтузиазма и призвания, как и с учителем, надолго не хватает. Нестимулируемый энтузиазм не может дать желаемый положительный результат. Навязываемый голый энтузиазм компенсируется популярной в России стратегией выживания российского преподавателя в форме работы на стороне. Недостаточный размер заработной платы для достойного содержания семьи принуждает, как и в любой иной сфере деятельности, искать дополнительные заработки: преподавание в других вузах, выполнение иных не свойственных для данной профессии работ и видов деятельности. Подработка стала нормой жизни современной России. Эти жизненно необходимые подработки для обеспечения достойного уровня и качества жизни

имеют отрицательную сторону и ведут к перегрузкам, к выгоранию, подрывают здоровье, снижают творческий порыв и в конечном счете снижают качество преподавания.

Любая подработка требует времени: надо подготовить материал, провести занятие плюс время на дорогу. Это время, которое снимается с основного места деятельности и с необходимого для восстановления сил отдыха. Итог констатирован выше — качество. К тому же как шагреновая кожа сжимается время, уделяемое семье и ее духовно-культурному развитию, что непосредственно сказывается на взаимоотношениях в семье и косвенно — на образовательном процессе.

Мизерно-недостойная зарплата размывает моральные устои общества, деформирует взаимоотношения преподавателя и студента, становится базой коррупционных действий. Эту сторону вузовской зарплаты прокомментировал в Интернете Некто — по всей видимости, вузовский преподаватель, написавший в конце 2016 г. (приводится без купюр) следующее: «Наше правительство лицемерно утверждает, что борется с коррупцией, а оценки за деньги — это все та же коррупция!, но ведь ее умышленно провоцируют издевательски низкими окладами преподавателей, на которые просто физически невозможно выжить ни преподавателям, ни их семьям. Прекрасных же специалистов получает страна из вузов, где то и дело работает схема «ты мне конверт, а я тебе оценку в зачетку», а уж знания тут ни при чем...» [11].

В аудитории преподаватель находится словно под панорамным рентгеном. От внимания студенческой аудитории ничто не ускользает. Аудитория очень внимательна к умению преподавателя давать новый материал, говорить, аргументировать выдвигаемые положения, тембру его голоса и умению управлять им, жестам, его словарному запасу и правильной речи, насколько опрятно или неопрятно он выглядит. От глаз и внимательности молодого поколения не ускользнет ничего. Чтобы соответствовать требованиям молодых и оставаться примером, преподаватель должен постоянно совершенствовать свои профессиональные знания, обладать высокими морально-нравственными качествами и быть как минимум на десятки шагов впереди ожиданий аудитории. Это означает, что преподаватель не должен разрываться между своими профессиональными обязанностями и ожиданиями аудитории, с одной стороны, и повседневным бытом, материально-финансовыми проблемами семьи — с другой.

Труд преподавателя, который в прямом смысле является залогом будущего, к сожалению, не оценивается с позиции будущего нации, страны, государства. Сегодня Россия — единственная страна из группы развитых стран, где профессура живет от зарплаты до зарплаты, едва сводя концы с концами. Зарплата российского преподавателя составляет менее 4 % ВВП на душу населения (при зарплате не менее 1000 долл.).

Размер зарплаты, ее рост стимулируют повышение качества системы образования, ее эффективно-качественное развитие и привлечение новых прогрессивных кадров. По словам Президента страны, рост зарплаты является инструментом развития и обновления российской высшей школы и инвестициями в решение базовой задачи — подготовку профессионалов, востребованных на рынке труда [12].

Во многих зарубежных странах, где труд профессорско-преподавательского состава рассматривается как вклад в будущее нации и соответственно ценится, месячная зарплата профессора многократно превышает зарплату российского коллеги (табл. 3).

Зарплата большинства преподавателей вузов в начале 2015 г. была существенно ниже провозглашенных Минобрнауки России 130 % среднерегionalной заработной платы. При расчете на одну ставку она составляла не более 40 % или примерно 30 тыс. руб. в месяц [11, 16]. В соответствии с майскими указами Президента РФ средняя зарплата профессорско-преподавательского состава к 2018 г. должна быть на уровне не менее 200 % среднерегionalной зарплаты. В условиях трехлетнего бюджетного дефицита на 2017—2019 гг. и реально существующей обстановки данная цель едва ли достижима. Не поможет даже проводимая оптимизация. Выйти на средний показатель можно, попав в ловушку средних показателей. Например, семь человек и семь плиток шоколада. Один съел шесть плиток и шесть человек разделили одну плитку на шесть частей, что явно не хватало для поддержания жизненного тонуса, но в среднем каждому досталось по плитке шоколада. Так и с вузовской зарплатой. С одной стороны, миллионная зарплата, которой, с другой стороны, противостоит зарплата в 15—30 тыс. руб., но в среднем можно выйти на 100 тыс. руб и более.

У нынешнего вузовского преподавателя России три проблемы: статус, жилье и заработная плата (последовательность не имеет значения). Статус вузовского преподавателя сегодня существенно снижен.

В (дореволюционной) царской России власть уделяла повышенное внимание системе образования, которая обладала статусом государственной службы, соответственно школьный учитель и преподаватель вуза являлись государственными высокооплачиваемыми служащими. В частности, рядовому профессору университета присваивался чин генерал-майора с соответствующим жалованьем [8].

В советский период до хрущевских реформ сохранялось уважительное отношение к системе высшего образования и преподавателям. До Второй мировой войны статус академика был приравнен к чину генерала армии, маршала СССР. Зарботная плата профессора была установлена на уровне секретаря обкома. Финансирование образования рассматривалось как вклад в будущее страны и имело приоритетный характер. Образование и наука стали

Таблица 3

## Месячная зарплата профессора по странам и доля зарплат в ВВП на душу населения, долл.

Страна	Размер зарплат	ВВП по ППС на душу населения, 2016	Отношение зарплат к ВВП по ППС на душу населения	ВВП по номиналу на душу населения, 2016	Отношение зарплат к ВВП по номиналу на душу населения
Канада	9485	46199	20,5%	40 409	23,5%
ЮАР	9330	13166	70,8%	4768	195,5%
Италия	9118	36191	25,2%	30 231	30,1%
США	7358	57220	12,8%	57220	12,8%
Саудовская Аравия	8524	53728	15,8%	19 312	44,1%
Великобритания	8369	42042	19,9%	42105	19,8%
Малайзия	7864	27278	28,8%	9810	80,1%
Австралия	7499	48196	15,6%	49 144	15,2%
Индия	7433	6599	112,6%	1747	425,5%
Эфиопия	864	1869	47%	—	—
Армения	405	8712	4,6%	3602	11,2%
Китай	259	15095	1,7%	8239	3,1%

Источник: [13–15].

основой безопасности нации и государства. Заложённая в 1930-х годах приоритетность образования дала благодатные плоды через поколение в период конца 1940 — начала 1960-х годов. Успехи советской системы образования и науки материализовались в освоении атомной энергетики, запуске спутника в 1957 г. и в космической одиссее Гагарина. Это были грандиозные успехи прежде всего школы и вуза, которые воспитывали, готовили и формировали профессиональные кадры.

## Проблемы экономики образования

После запуска в 1957 г. спутника и особенно космического полета Гагарина в 1961 г. американские эксперты увидели и объяснили научно-технические и технологические успехи СССР престижностью и приоритетностью системы образования в СССР, который в тот период на финансирование образования направлял 13 % государственного бюджета против 3 % в США. Спустя столетия все перевернулось наоборот: в США 11 % бюджета направляется на финансирование образования, в России не более 3 % [17]. Итог незамедлительно сказался. Сегодня США лидируют в области инноваций и научно-технологических разработок. Возникший разрыв, отставание сложно ликвидировать. Исходя из опыта США, становится очевидным важность увеличения финансирования образования. Однако в проекте федерального бюджета на 2017–2019 гг. расходы на образование находятся в пределах 3,6–3,7 % расходной части бюджета, приоритет отдан оборонному направлению (табл. 4). Такое скудное финансирование закладывает отставание национальной системы образования относительно систем образования развитых стран с соответствующими негативными последствиями и не укладывается в мировую тенденцию роста численности студенчества.

Таблица 4

### Проект расходной части бюджета и бюджетных расходов на образование и оборону на период 2017—2019 гг.

Год	Расходная часть бюджета	Расходы, трлн руб. на		Расходы, % расходной части бюджета на	
		образование	оборону	образование	оборону
2017	16,181	0,568	2,84	3,5	17,55
2018	15,978	0,589	2,72	3,68	17,02
2019	15,964	0,586	2,856	3,67	17,89

Источник: составлено и рассчитано по [18].

Необходимостью оптимизации бюджета объяснить скудное финансирование образования нельзя, поскольку это — финансирование будущего нации, страны, государства. Недостаточное финансирование образования скажется через 35—45 лет, а ведь именно образованная нация в XXI в.

поведет за собой все человечество. К тому же образованный специалист приносит интеллектуальную прибыль (интеллектуальную ренту), значительно превышающую прибыль простого труда, обеспечивает повышение уровня и качества жизни всего населения страны. Это было доказано отечественными исследованиями Е. М. Скаржинской и А. Е. Березкиной, которые, используя математические модели, наглядно показали возникновение отрицательных последствий сокращения бюджетного финансирования провинциального высшего образования для социально-экономического развития регионов — субъектов Федерации [19]. Их исследования и выводы справедливы и для национальной экономики, в планетарном масштабе являющейся частью мировой экономики, а национальная система высшего образования — часть мирового рынка образования.

Качественное образование требует крупных капиталовложений. Экономия на образовании, на социальной сфере, особенно в рыночной экономике, блокирует будущее нации, перекрывает путь в это будущее, обрекая народ, нацию, общество, страну на бедность и вечное отставание. Нация столкнулась, как отмечалось, с проблемой убегающих возможностей, за которыми может последовать точка невозврата.

Бюджетное финансирование системы высшего образования — одно из направлений инвестирования в продуктивное развитие отраслей национального хозяйства и повышение устойчивых темпов экономического роста социально-экономического развития страны. Сокращение или отказ от бюджетного финансирования системы образования и тем более высшей школы замедлит и может заблокировать эти процессы, поскольку возникнет проблема дефицита подготовленных образованных кадров. С проблемой нехватки образованных инженерно-технических и управленческих кадров наша страна уже сталкивалась. И сегодня вновь наступаем на те же грабли. Специалисты с высшим образованием более продуктивны, а качество трудовых ресурсов напрямую влияет на темпы экономического роста. Знания и интеллект, профессионализм и квалификация специалиста при прочих равных условиях (здоровье и мотивация) — базовые факторы эффективности национальной экономики.

Изменения в области образования вызывают масштабные изменения на рынке труда, который стал важным фактором и индикатором развития страны и ее регионов. Сокращение бюджетного финансирования системы высшего образования вызывает процессы стагнации и вырождения на рынке труда и образования, что провоцирует отток наиболее одаренных и способных специалистов из страны.

Надо уметь видеть логическую взаимосвязь между изменениями в области высшего образования, рынком труда (занятостью и безработицей) и социально-экономическим развитием.

По данным проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) анализа, охватившего первое десятилетие XXI в., Россия по расходам на образование (5,5 % ВВП в 2009 г.) уступала странам — членам ОЭСР (6,3 % ВВП в 2009 г.) (табл. 5).

Несмотря на низкое финансирование Россия по уровню образованности доминирует. 88 % россиян имеют как минимум среднее специальное образование, тогда как аналогичный показатель для ОЭСР не выше 74 % и G20—56 %. Особенно разителен разрыв в сфере высшего образования: 54 % россиян имеют высшее образование, уступая Южной Корее, Японии и Канаде, тогда как в ОЭСР этот показатель в среднем не превышает 31 % и G20—26 % [20].

Таблица 5

**Финансирование образования и доля населения с высшим образованием**

Страна	% населения с высшим образованием	Расходы на высшее образование одного студента, долл.	Доля расходов на образование в ВВП, %	Среднегодовой темп роста ВВП, %
Россия	53,3	7 424	4,9	—
Япония	46,6	16 445	5,1	3,0
США	42,5	22 700	7,3	1,4
Канада	51,3	—	6,6	2,3
Израиль	46,4	—	7,5	—
Республика Корея	40,4	—	7,6	4,9
Великобритания	39,4	—	6,5	4,0
Новая Зеландия	39,3	—	7,3	2,9
Финляндия	39,3	—	6,5	1,7
Австралия	38,3	—	6,1	3,1

Источник: составлено по [21, 22].

Размеры финансирования образования демонстрируют степень внимания государства, бизнес-элиты и общества, уделяемого социальному развитию и образованию граждан, а также степень понимания роли образования населения в социально-экономическом развитии страны, и рассматриваются как ключевой показатель развития. Близорукость бизнес-элиты и власти проявляются в непонимании внутренней связи образования с ростом прибыли самой бизнес-элиты, ее спросом на образованных специалистов.

Самые высокие расходы в мире в системе высшего образования в США — 26 021 долл. на одного студента. Как гласит народная мудрость: нет правил

без исключения. В Южной Корее и России расходы на одного студента составляют меньше половины расходов в США — менее 10 тыс. долл. и также существенно уступают по образовательным расходам десяти странам, в которых высока доля населения с высшим образованием, но эти две страны не уступают по образованности населения. Количество и качество не всегда совпадают. Высокие расходы на образование не всегда материализуются, трансформируются в качество образованности. В США не более 25 % (один из четырех) выпускников колледжей способны продемонстрировать абсолютную грамотность и профессионализм в своей сфере. Как отмечал в своей книге «Эти странные американцы» Стефани Фол: выдающиеся выпускники американских школ не умеют ни читать, ни считать. Как видим, легко учиться тем, кто не хочет учиться. В Японии, Финляндии и Нидерландах продемонстрировать профессиональное мастерство могут не более 35 % выпускников [21, 23].

Со второй половины XX в. государственное финансирование системы образования во всех странах мира становится приоритетным и признается сферой национальных интересов, что ставит вопрос об эффективности и критериях эффективности той или иной модели системы образования, существующей в разных странах мира, по сравнению с отечественной системой образования.

## **Конкуренция национальных систем образования**

Показатель грамотности и профессионализма демонстрируют качество системы образования, эффективность финансирования/расходов на образование, конкурентоспособность специалистов на мировом рынке.

По качеству отечественная система образования ни в чем не уступает зарубежной и по многим параметрам превосходит. Но сегодня качественную российскую (советскую) систему образования пытаются подменить зарубежным суррогатом. Модернизация системы образования необходима, но разумная.

Какая система образования эффективнее: отечественная или зарубежная (американская, немецкая, французская, итальянская, швейцарская, японская, китайская...), какая лучше отвечает интересам отечественной экономики, общества?

Каждая национальная система образования учитывает историческое прошлое, менталитет, обычаи, традиции, отвечает требованиям общества, имеет положительные и какие-то отрицательные черты (плюсы и минусы). Брать надо положительный опыт, плюсы, а минусов своих хватает. Модернизация должна адаптировать зарубежный положительный опыт и убрать собственные отрицательные стороны системы образования.

Можно ли зарубежную систему образования один в один перенести на отечественную почву или необходима адаптация с учетом национальных особенностей, менталитета, традиций, обычаев?

С 1990-х годов отечественную систему образования власть стала переделывать под западный стандарт, а точнее насаждать западную систему образования, а еще точнее стала проводить американизацию отечественной системы образования по принципу прокрустово ложе. Повсеместно академическое образование, основанное на логике мышления, стало вытесняться тупым бессмысленным тестированием по принципу «да-нет». И не хватило разума взять из западной системы образования ту толику лучшего, которая требуется для модернизации отечественной системы образования в постсоветской рыночной России. И при этом внедрять зарубежную методику не путем насильственного насаждения, а посредством адаптации и с учетом национального менталитета, традиций, обычаев и накопленного опыта.

Формирование собственной системы образования породило различия между национальными системами образования как в выборе предметов, так и в определении профильного образования, а также в методиках обучения. Значительное влияние на систему образования оказывает уровень и качество жизни в стране, материально-финансовое положение и культура семьи. В итоге — разные результаты, разное качество выпускников. В частности, в США вся система образования построена на компьютерном тестировании, пронизывающим ее с низших звеньев до высших и полностью исключаяющим человеческий фактор: волнение, состояние здоровья, время... Баллы по тесту не отражают качество реальных знаний. Тестированием невозможно охватить все стороны обучения и знаний студента. Большое значение имеет содержание тестов, их формулировка, на проверку каких способностей они направлены. К тому же тестирование требует однозначного ответа, тогда как ответы на тесты по ряду предметов имеют множество вариантов ответов. Ответы на такие вопросы требуют умения рассуждать, логического мышления и способности аргументировать свою позицию. Тестирование отрицает креативность.

Как показал опыт тестирования в нашей стране, без дополнительных форм проверки знаний обучение направлено не на дачу знаний, а на натаскивание сдать тест.

Почему систему образования США относят к лучшей? Не благодаря собственной системе образования, а достигнутому в этой стране благополучию, что многие связывают с существующей системой образования и условиями, которые созданы для американцев и иностранных граждан, обучающихся в высшей школе США, а также для работающих в американских университетах преподавателей. Американская система образования полностью отвечает интересам и требованиям американского общества, но это не оз-

начает, что она лучшая. Как у любой системы у нее имеются достоинства и недостатки, но тиражируются и пропагандируются только положительные стороны.

По существующему устойчивому мнению, американское высшее образование считается самым совершенным и самым престижным в мире, что притягивает стремящуюся к знаниям студенческую молодежь из других стран в американские университеты. Но эта самая совершенная в мире система образования, как шутят сами американцы, является результатом синтеза преподавания лучших в мире русских профессоров с трудолюбием зарубежных студентов [24].

Мало кто задумывается, что качество, профессионализм и престижность американского образования является также результатом профессионально раскрученного бренда, приносящего в бюджет США сотни миллионов долларов. В основе этого бренда лежит английский язык. Знание языка и обучение на нем, как отмечалось, привлекает студенческую молодежь в англоязычные страны. Американская модель образования не обеспечивает на 100% потребности как фундаментальной науки, так и инновационного технико-технологического развития в высококвалифицированных кадрах. Спрос в качественных специалистах, продвигающих американскую экономику вперед, покрывается за счет скупки мозгов — высококвалифицированных иностранных специалистов — иммигрантов и перспективных иностранных студентов, обучающихся в американских вузах. США исторически занимаются поиском талантов за рубежом. Они импортируют не только сырьевые ресурсы, но и умы. У интеллектуальной элиты США восточно-европейские и азиатские корни. Многие американские лауреаты Нобелевской премии имеют во втором-третьем поколении иностранное (европейское) происхождение, в том числе русское: Саймон (Семен) Кузнец, Василий Леонтьев.

Телевидение на американской почве изобрел русский инженер, иммигрировавший в США, В. К. Зворыкин, а иммигрировавший в США авиаконструктор И. И. Сикорский дал новой родине вертолеты.

Сила американского общества и его элиты кроется в понимании значимости образования в социально-экономическом развитии. США не скупятся, приглашая лучшие умы планеты работать у них, так же как не скупятся на оплату труда своих преподавателей, которым не приходится сводить концы с концами и не надо работать на стороне (в США преподавателям запрещено работать в других вузах).

В ходе реформирования отечественной системы образования началась его коммерциализация, которая превратила вузы в коммерческие предприятия с целью извлечения прибыли. Коммерциализация перекладывает часть финансирования образования на население (семьи), позволяя сократить расходы госбюджета на систему образования (что чрезвычайно важно в условиях трехлетнего дефицитного бюджета страны), и одновременно усили-

вае неравенство образовательных возможностей. Доступ к образованию становится избирательным, открытым для относительно небольшой платежеспособной группы населения.

Усиливая неравенство образовательных возможностей, коммерциализация образования перечеркивает равные возможности не только доступа к образованию, но и к достойному уровню и качеству жизни, карьере, порождает уже в детстве ненависть к тем, кто не имеет коммерческих препятствий. В будущем это может привести к жесткому противостоянию, стать основой для всевозможных цветных и иных революций. Принцип равенства остается формальным, реально его соблюдение становится невозможным. Принцип «деньги решают все» в условиях низкого уровня доходов убивает отечественную систему образования, смещает ориентиры, снижает мотивацию получения знаний. Напряженные годы учебы в послевузовской жизни не обеспечивают достойный уровень и тем более качество жизни.

Секвестирование системы высшего образования консервирует отсталость и низкий уровень и качество жизни по сравнению с развитыми странами. На ликвидацию ущерба от секвестирования системы высшего образования (как и школьного) потребуются десятилетия. Получение образования является и будет являться необходимым условием овладения специальностью, подготовки человека к созидательной жизни и труду. Само образование — это процесс получения и усвоения систематизированных знаний, компетенций (общекультурных, общепрофессиональных, профессиональных), умений и навыков.

На исходе XX в. Россия столкнулась с проблемами реформирования, включая систему образования. Реформирование системы образования — требование времени, новых реалий. Эффективность любого реформирования зависит от степени охвата всей системы как единого целого (нельзя реформировать один компонент, не затрагивая другие), учета национального менталитета, традиций, обычаев, умения адаптировать зарубежное к местным условиям.

Реформирование отечественной системы образования направлено на ее вхождение в мировое образовательное пространство путем сближения с зарубежными системами образования, но это вхождение-сближение не должно осуществляться в ущерб отечественной системе.

С 1990-х годов, как отмечалось, в российскую систему образования без учета менталитета, традиций, обычаев народа стали принудительно вноситься чуждые ей элементы западной и прежде всего американской образовательной системы, которые крайне плохо интегрировались и постоянно отторгались.

В отличие от советско-российской образовательной системы образование в США, как и в других неевропейских англоязычных странах, ориентировано на индивидуальный подход с акцентом прежде всего на социальных функциях и только затем на образовательных. Да, модернизация нужна, но про-

думанная с учетом национальных традиций и обычаев, накопленного опыта и требований времени, а не слепое копирование инородного, отторгаемого. Достаточно вспомнить общественное невосприятие деятельности поддерживаемых властью экс-министров образования А. А. Фурсенко и Д. В. Ливанова. Не лишне также вспомнить сказанные в XVII в. замечательные слова М. В. Ломоносова о том, что российское образование, российская земля может рожать собственных Платонов и быстрых разумов Невтонов (Ньютон — старинное произношение имени английского физика и математика).

В каждой национальной системе образования всегда имеется то важное и полезное, что можно использовать для повышения эффективности собственной системы образования. Но переносить это важное и полезное надо очень осторожно, приспособлявая, адаптируя к новой образовательной почве.

Между российской и американской системами образования имеются существенные отличия. Прежде всего присущая американскому обществу децентрализация, в том числе образования, которое находится в управлении местных органов власти. В США отсутствует единая система образования на федеральном уровне. В России же, напротив, управление осуществляется из центра.

В российской высшей школе студент специализируется на определенной кафедре, изучает жестко определенные предметы, подобранные с учетом специализации, и не имеет возможности выбрать индивидуально-дополнительные дисциплины для развития общего кругозора, хотя имеется ограниченный перечень дисциплин по выбору, одну из которых придется обязательно изучать. В профессиональной деятельности решение той или иной проблемы может лежать в смежных областях знаний. Российская система обучения построена на логически-последовательном комплексном освоении знаний, все элементы которых дополняют друг друга и тесно взаимосвязаны. Набор дисциплин американского студента, основанный на междисциплинарном подходе, состоит:

- из специализированных дисциплин;
- общеобразовательных дисциплин, типичных для американской системы высшего образования;
- дисциплин по выбору.

Обязательный перечень дисциплин дополняется дисциплинами индивидуального выбора. У нас некоторые студенты (их единицы) параллельно учатся в другом вузе, приобретая вторую специальность, дополняющую основную. Возможность выбора дисциплин и соответственно возможность самостоятельного формирования всего их набора развивает у американского студента инициативу, способность самостоятельно принимать решения и нести ответственность за выполнение принятых решений. В нашей системе образования подобная свобода отсутствует, что подавляет инициативу и самостоятельность.

Российская система образования построена на преемственности обучения: каждый последующий год обучения опирается на предыдущие годы обучения, тогда как в США такая преемственность между годами отсутствует, что связано с правом студента свободно и самостоятельно формировать портфель предметов для изучения. Такая свобода выбора, как и все в мире, имеет плюсы и минусы. Несомненно, положительной стороной свободного выбора предметов является самостоятельность принятия решения и соответственно ответственность за его реализацию. Студент — личность увлеченная, вспыхивает быстро, но еще быстрее гаснет. Редкий студент может увидеть общую картину образования. Отсюда минус свободного выбора — это вероятность отсутствия взаимосвязи предметов, определяющих специализацию. Должен быть методически отобранный перечень обязательных предметов, определяющих специализацию, остальное по усмотрению студента.

Теория и практика также имеют разное значение в российском и американском образовании. Для российской системы образования характерна качественная теоретико-фундаментальная подготовка, которая, однако, слабо подкрепляется прикладными дисциплинами. Ориентация на теорию и ориентация на практику требуют выделения общетеоретических и прикладных дисциплин, поскольку последние востребованы бизнесом. Да, общетеоретические дисциплины служат фундаментом развития прикладной науки, но прикладные — востребованы практикой. Независимо от профессиональной ориентации такие дисциплины, как маркетинг, менеджмент, деловое администрирование, управление организацией, востребованы будущей деятельностью выпускника.

Из общего, что делает схожими две системы, следует выделить усиление акцента на развитие человека и его способностей и устремления к инновациям, постоянная модификация целей и функций образования, повышение качества системы образования (США лидируют в области разработок стандартов качества в данной сфере).

Существенные различия систем образования связаны с оплатой труда преподавательских кадров. При 40-часовой средней продолжительности рабочей недели американского учителя его среднегодовая зарплата в государственной школе превышает 40 тыс. долл. в год, а среднегодовая сумма расходов на одного ученика — 6,5 тыс. долл. Соответственно годовая зарплата профессора в США в 2006 г. находилась в пределах 63—136,3 тыс. долл. (в среднем — 101,7 тыс. долл.). При этом размер зарплаты зависит от предмета, который преподаватель ведет. Самые высокие зарплаты у профессоров бизнес-администрирования и юриспруденции [25].

Характерной чертой американского образования является децентрализация, что отражает общий подход к функционированию США как государства. Образование находится в компетенции местных органов (и советов общественности), каждый из которых предлагает обучающимся собствен-

ные программы и методы обучения и собственную систему доступных стандартных тестов. Система проверки тестов полностью автоматизирована, что исключает субъективизм. Но тестирование должно не заменять другие формы контроля, а дополнять их. Тестирование, пронизывающее всю систему американского образования (особенно школьного), основано на принципе: «*success for every student*» — «успех для каждого». Это значит плохих, отстающих учеников нет, каждый учится в силу своих способностей и соответственно оценивается. Данный принцип напоминает нашу советскую школу с 1970-х годов, когда отказались от переходных экзаменов в следующий класс и не стало двоечников и второгодников, поскольку всех отстающих «тянули за уши» в следующий класс. Для нашей системы образования это означало: нет плохих учеников, есть плохие учителя и плохие школы.

В США тестирование с последующей компьютерной проверкой позволяет экономить денежные ресурсы на зарплате.

Однако стандартные школьные тесты не дают возможности продолжить обучение в высшей школе. Как отмечал в ранее названной книге «Эти страные американцы» С. Фол: выдающиеся выпускники американских школ не умеют ни читать, ни считать.

В то же время американская школа воспитывает в учениках умение самостоятельно принимать решения. Кто хочет учиться, тот учится и приобретает достойные качественные знания, выходя при этом далеко за пределы школьных программ. Помимо обычных школ в США есть специализированные школы с большим разнообразием программ, прием в которые осуществляется по конкурсу. Впоследствии выпускники со знаниями успешно сдают экзамены в университеты.

Децентрализованная система организации образования не может дать положительных результатов в долгосрочной перспективе. Сегодня в разных штатах проводится стандартизация системы образования и единых экзаменов при поступлении в вуз. Как известно, американцы связывают высшее образование с возможностью получить хорошую работу. Двери в высшую школу открыты для любого американца, способного оплатить обучение или имеющего знания для получения стипендии либо способного взять банковскую ссуду. Платность обучения порождает несоответствие зачетно-экзаменационных результатов реальной успеваемости. Фактически наблюдается завышение имеющихся знаний у студентов. Это заставляет многие американские университеты отказываться от тестирования как метода непригодного для оценки знаний, особенно при приеме в аспирантуру.

В США для обучения на степень бакалавра надо пройти тест SAT — *Scholastic Assessment Test* — Академический оценочный тест, который является обязательным экзаменом для выпускников американских и иностранных школ, решивших обучаться на степень бакалавра в высшем учебном заведении

США. По результатам теста потенциальный студент выбирает университет, в котором хочет обучаться.

Разработкой содержания теста SAT занимается не подконтрольный государству и штатам специальный комитет, созданный разными вузами. В отличие от средней школы в американских университетах доминируют письменные экзамены.

Специализация (профильное образование) в американских университетах начинается на третьем курсе. Первые два года даются общие дисциплины, составляющие необходимую базу для профильного образования. С третьего курса студентам даются обширные знания по довольно широкому набору предметов. Получаемые в университете обширные знания обеспечивают выпускникам необходимую гибкость, позволяющую адаптироваться в разных жизненных условиях.

В отличие от США французское высшее образование более специализировано при сохранении акцента на гуманитарные науки, включая литературу и философию. Гуманитарный акцент в образовании и подготовке специалистов расширяет их возможности видеть мир во всем его многообразии, перспективу развития, уметь прогнозировать это развитие. Данный подход заложен и во французской школе. Во Франции для получения аттестата зрелости по всей стране одновременно проводится государственный экзамен в форме письменных эссе, которые проверяют специалисты — члены комиссии — люди, а не бездушная электронная машина с формально заложенным интеллектом.

Большое сходство с американской моделью наблюдается у японской модели образования, которая пронизана стандартным тестированием и направлена на подготовку высококвалифицированных технических специалистов, отвечающих нуждам национальной экономики, но оставляет в стороне развитие способностей человека к абстрактно-логическому мышлению.

При быстро прогрессирующих технико-технологических и экономических условиях сочетание узкой специализации с обширностью знаний и способностью к самообучению гарантирует возможность адаптироваться к быстро меняющемуся миру. Ориентация высшей школы на узкую специализацию загоняет в тупик безысходности как выпускников, так и общество в целом. Обществу нужны творческие критически мыслящие личности, способные обеспечить инновационное технико-технологическое развитие страны. Выбор модели образования зависит от поставленной цели: нужны («механические») исполнители, нуждающиеся в руководстве, или творческие критически мыслящие личности.

С учетом менталитета и культуры мировую систему образования условно можно разделить на западную и восточную. Западная модель ориентирована на индивидуальный подход к ученику-студенту, акцентируя усилия

прежде всего на социальных функциях и только затем на образовательных. При этом семья фактически отстранена от учебного процесса и не может влиять на него, являясь носителем исключительно материально-финансовых благ. Эта система действует в неевропейских англоязычных странах — в Канаде и США, Новой Зеландии и Австралии. В Европе сделали попытку объединить западную и восточную системы (фактически советскую систему образования), но ничего путного не получилось, поскольку не были выработаны четкие критерии отбора. В итоге в одних странах (Швейцария, Великобритания) преобладает западный вариант, в других (Германия) — что-то напоминающее восточную модель.

Проблема формирования системы образования тесно переплетается с системой воспитания. Обе системы следует рассматривать как единое целое — образовательно-воспитательная система. В одних случаях воспитательный аспект играет активную роль, в других — пассивную.

Германское общество, как и другие страны Европы, Азии, Северной Америки, столкнулось с проблемой трудных детей. Для решения этой проблемы разрабатываются программы организации работ с трудными детьми, в основу которых положена система Макаренко, признанная лучшей для перевоспитания малолетних преступников.

Российская школа имеет существенные преимущества перед зарубежной, включая американскую. И это преимущество, как отмечалось, представлено ее академичностью. Дореформенная российская школа давала многогранное образование и не надо было выбирать что-то одно, жертвуя другим. Ярким примером может служить жизнь и творчество Н. К. Рериха, который по окончании гимназии становится студентом одновременно юридического факультета университета и Академии художеств, параллельно слушает лекции на историко-филологическом факультете и занимается археологией. Такая практика позволяет студентам расширить основные, базовые знания за счет получения второго образования.

Россия унаследовала советскую систему образования, вобравшую лучшие качества дореволюционной российской системы образования. Высокий уровень и качество советской системы образования подтверждаются следующими фактами:

- процветание силиконовой долины США во многом связано с нашими бывшими гражданами, получившими отечественное образование;
- на мировом рынке интеллектуалов (рынке мозгов) повышенный спрос на специалистов с российским образованием;
- хвалебные объективные отзывы многих состоявшихся предпринимателей о нашей системе образования;
- выводы и результаты объективных исследований зарубежных специалистов о нашей системе образования;
- мнение российских ученых.

Высокое качество советской системы образования, основанной на групповом (коллективном) принципе и с упором на академические дисциплины и академические знания, было наглядно продемонстрировано человечеству в 1960-х годах.

В 1991 г. японский миллиардер-предприниматель Хероси Теравама высоко оценил достижения советской системы образования, благодаря которой страна (СССР) добилась мощного научно-технического прогресса [26].

Замечательно высказался о наболевшем человеке высокой гуманистической морали и развитого гражданского сознания вице-президент Российской академии естественных наук и вице-президент Международной лиги защиты культуры, лауреат Государственной премии СССР 1978 г. Г.Н. Фурсей, сделав однозначный вывод в пользу российской системы образования при сравнении ее с американской. По его словам, навязываемая школьная и вузовская система образования уступает по всем параметрам российской, которая до сих пор остается лучшей в мире несмотря на сокращение финансирования [27].

Характеризуя проводимое реформирование российского образования и, следовательно, реформаторов, Г.Н. Фурсей сказал: «Нам хотят навязать американскую систему образования. Я считаю, что в США плохая система школьного образования и очень средняя вузовская. Российское образование вопреки безобразным условиям, в котором оно содержится государством, до сих пор остается одним из лучших в мире. Те же американские вузы готовы брать у нас целые потоки студентов. После запуска советского спутника американское правительство сделало вывод, что мы смогли совершить это только благодаря нашей передовой системе образования. В США спохватились и стали увеличивать финансирование своего образования. А мы уменьшать, сейчас истощили нашу школу почти до предела. Мы имеем непревзойденные физико-математические, биологические, гуманитарные школы, школы с углубленным изучением иностранных языков, школы искусств, балета, художественные академии... В недалеком прошлом в них мог обучаться любой ребенок. Я за реформу в образовании. Но за реформу, которая не разрушает, а улучшает» [27].

Крупный специалист в области высшего образования, основатель Центра международного высшего образования Бостонского колледжа (BostonCollege), представитель международного консультационного комитета Высшей школы экономики, американский профессор Филипп Альтбах, характеризуя советскую систему высшего образования, отметил ее высокое качество. По его словам, это была превосходная система высшего образования, которая в нынешней России во многом разрушена [28].

Другой американский специалист в области образования Гарольд Стивенсон, проводивший в течение десяти лет глобальные исследования национальных систем образования, также признал российскую систему образо-

вания самой эффективной. По результатам исследования Стивенсон сделал выводы не в пользу американского образования:

- интеллект нации связан не с врожденными способностями той или иной нации, а с системой организации образовательного процесса;
- необходима общественная мотивация образовательных успехов;
- необходимо доминирование академических успехов перед спортивными, перед воспитанием у школьников чувства независимости и самостоятельности в принятии решений;
- необходимо отказаться от стереотипа, что американское образование лучшее в мире, поскольку это блокирует модернизацию;
- в 60 % американских семей родители не видят необходимости ставить письменный стол ребенку, поскольку он должен, по их убеждению, учиться в школе, а не дома, школа должна сформировать у ребенка социальные функции, что делается в ущерб знаниям;
- в восточных странах иной подход: школа дает знания, семья формирует социальные функции;
- в американских школах дети сидят по одному и получают индивидуальное задание с учетом способностей каждого, в восточных школах ученики сидят вместе группами, что способствует их более быстрой адаптации к складывающимся условиям;
- учебный год в восточных странах длится две трети года, в США — полгода;
- академическая успеваемость должна быть базовой ценностью как в обществе, так и в семье [24, 27].

Преподававшая английский язык в московских школах педагог-англичанка отметила высокий уровень образования российских школьников и главное их стремление и умение учиться. По ее мнению, недопустимо потерять эти высокие стандарты [29].

Из всех вышеизложенных высказываний вытекает, что наша система российского образования, доставшаяся нам от советского периода, обладает множеством достоинств и является высокоэффективной. Тогда надо задать вполне законный вопрос: кто, зачем и с какой целью методично уничтожает эту систему под флагом необходимости реформирования?

Любая образовательно-воспитательная система, как и любое явление, имеет достоинства и недостатки и нуждается в постоянном обновлении с учетом современных реалий и общественного развития при сохранении и развитии накопленного опыта. В советский период образовательно-воспитательная система готовила специалиста критически мыслящего, имеющего собственное мнение, способного принимать самостоятельные решения и нести ответственность за их реализацию. К тому же это был гражданин — патриот своей Родины.

Та образовательно-воспитательная система, которую навязывали стране в 1990-е годы, отражала положение страны как сырьевого придатка, как периферийной экономики развитых стран.

Сегодня нужен гражданин — патриот страны, обладающий профессиональными знаниями и личностными морально-нравственными качествами.

Нашей стране требуется эффективная система образования, способная продолжить лучшие традиции советской и российской систем образования и вобрать соответствующие национальному менталитету эффективные образовательные инновации современности. Такая система образования должна гарантировать подготовку конкурентоспособного, смелого, предприимчивого профессионального специалиста-гражданина, готового и способного обеспечить социальное и научно-техническое процветание отечества.

Такой специалист-гражданин будет действовать в соответствии с наставлениями древнегреческого философа Демокрита: выносить прекрасные решения, безошибочно говорить и делать то, что следует.

На что должна ориентироваться страна: на прошлое, настоящее или будущее. Будущее — это современное отечественное образование, ибо только образованная нация может достойно конкурировать на мировом рынке, стать двигателем развития человечества.

## Источники

- [1] URL: <<http://rudocs.exdat.com/docs/index-130225.html><http://www.scienceforum.ru/2014/345/3586>>.
- [2] *Гороховатская Н. В.* Международный рынок образовательных услуг и национальные стратегии экспорта образования. URL: <<http://rudocs.exdat.com/docs/index-130225.html>>; URL: <<http://rudocs.exdat.com/docs/index-244813.html>>.
- [3] URL: <<http://izvestia.ru/news/670758>>.
- [4] URL: <<http://www.kp.ru/online/news/2564116/>>.
- [5] URL: <<http://www.rbc.ru/economics/28/12/2015/568121bf9a794735f8bd5386>>.
- [6] URL: <<http://ubiznes.ru/skolko-zarabatyvaet/kakaya-zarplata-u-vospitatelej-budet-u-vospitatelej-v-2015-godu.html>>.
- [7] URL: <<http://uvlecheniehobby.ru/viewtopic.php?f=15&t=334>>.
- [8] URL: <<https://news.mail.ru/society/26983213/?frommail=1>>.
- [9] URL: <<http://gorod48.ru/news/402711/>>.

- [10] URL: <<https://person-agency.ru/salary-uchitelya.html>>.
- [11] URL: <<http://finbasis.ru/zarplata-prepodavatelya-vuza/>>.
- [12] URL: <<https://ria.ru/society/20141030/1030955176.html>>.
- [13] URL: <<http://www.my-volga.ru/content/zarplata-professorov-v-rossii-nizhechem-v-efiopii>>.
- [14] URL: <[https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA\\_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD\\_%D0%BF%D0%BE\\_%D0%92%D0%92%D0%9F\\_\(%D0%9F%D0%9F%D0%A1\)\\_%D0%BD%D0%B0\\_%D0%B4%D1%83%D1%88%D1%83\\_%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD_%D0%BF%D0%BE_%D0%92%D0%92%D0%9F_(%D0%9F%D0%9F%D0%A1)_%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D1%83%D1%88%D1%83_%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F)>.
- [15] URL: <<http://investorschool.ru/spisok-stran-po-vvp-na-dushu-naseleniya>>.
- [16] URL: <<http://phdru.com/paycheck/salary2015/>>.
- [17] URL: <<http://rurik-1.livejournal.com/98019.html>>.
- [18] URL: <<http://yaa2017.com/economy/prognoz-ekonomiki-rossii-2017>>.
- [19] *Скаржинская Е. М., Березкина А. Е.* Противоречия экономического роста и высшее профессиональное образование // Экономика образования. 2007. № 1. URL: <<http://cyberleninka.ru/article/n/protivorechiya-ekonomicheskogo-rosta-i-vysshee-professionalnoe-obrazovanie>>.
- [20] URL: <<http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20120911152632.shtml>>.
- [21] URL: <<http://www.allbest.ru/>>.
- [22] URL: <<http://www.demoscope.ru/weekly/2010/0441/analit06.php>>.
- [23] URL: <[http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Culture/Fol/\\_Index.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Culture/Fol/_Index.php)>.
- [24] URL: <<http://stud24.ru/pedagogy/sistema-obrazovaniya-zapada-issledovaniya-stivensona/359943—1120335-page1.html>>.
- [25] URL: <<https://newsland.com/user/4296648035/content/zarplata-prepodavatelei-vuzov-ssha/3786495>>.
- [26] *Торгаишев В. А.* Хрущев — путь предательства». URL: <[http://sergm.ucoz.ru/publ/stati\\_avtorov/khrushhev\\_put\\_predatelstva\\_v\\_a\\_torgashev/2-1-0-32](http://sergm.ucoz.ru/publ/stati_avtorov/khrushhev_put_predatelstva_v_a_torgashev/2-1-0-32)>.

[27] Система образования в США, СССР и России. URL: <<http://nasima-stolyarova.narod.ru/s19.html>>.

[28] URL: <<http://www.my-volga.ru/content/zarplata-professorov-v-rossii-nizhe-chem-v-efiopii>>.

[29] URL: <<http://lit.1september.ru/article.php?ID=200302205>>.

Petrov A.<sup>1</sup>

## *Education in Russia and competitiveness of Russian economy*

Problems of development of education as a factor of international competitiveness of national economy within the global market are analyzed. Practices of organization and financing of education in Russia and several main developed economies are analyzed taking in consideration the social and economic development and position of the country in global economy. Role of education in economic development in the USSR and Russia is analyzed. Actual problems of modern system of education in Russia are analyzed bearing in mind the task of improvement of national position in global economy.

**Key words:** *education services, international competitiveness, national system of education.*

Статья поступила в редакцию 11 марта 2017 г.

---

<sup>1</sup> Petrov Alexandre — doctor of economics, professor, Moscow state university.  
E-mail: <[palar-1@bk.ru](mailto:palar-1@bk.ru)>.

# НИУ ВШЭ объявляет первый набор на новую Магистерскую программу «Международная торговая политика»

*Руководитель образовательной программы —  
В.Н. Зуев, доктор экономических наук,  
профессор кафедры Торговой политики НИУ ВШЭ.*

*Руководитель Академического совета образовательной программы —  
М.Ю. Медведков, кандидат экономических наук,  
профессор, заведующий кафедрой Торговой политики  
НИУ ВШЭ.*

*Срок обучения — 2 года.*

*Количество мест —  
20 платных + 5 платных для иностранцев.*

*Обучение ведется на русском и английском языках.*

Программа разработана как инновационный образовательный продукт, нацеленный на подготовку универсальных специалистов (аналитиков, консультантов и экспертов), действующих в интересах бизнеса на международных рынках и в сфере регулирования внешнеэкономических связей. Результатом обучения является формирование у слушателей уникальных компетенций в сфере организации и ведения внешнеэкономической деятельности в быстроменяющейся среде многостороннего и регионального регулирования, навыков использования и анализа инструментов регулирования международной торговли, а также ведения торговых переговоров и взаимодействия с органами власти, региональными и международными организациями.

**Основными партнерами программы являются:**

- **Кильский институт мировой экономики (Германия)**, который входит в ТОП 5 ведущих научных организаций мира в области внешнеэкономической политики, а также в ТОП 20 ведущих исследовательских центров мира в области международной торговли;
- **Институт международной торговли (Швейцария)** — ведущий мировой исследовательский, научный и образовательный центр в области изучения торговой политики и международной торговли.

В рамках партнерства с указанными институтами студенты, обучающиеся по данной программе, имеют возможность пройти кратко- или долго-

срочную учебную стажировку по выбору в Институте мировой экономики в г. Киль или Институте международной торговли (ИМТ) в г. Берн. Долгосрочная стажировка в Институте мировой экономики в г. Киль предполагает прохождение полного обучения по программе *Advanced Studies Program in International Economic Policy Research* в течение второго года обучения в НИУ ВШЭ с получением соответствующего документа о ее успешном завершении. С ИМТ достигнута договоренность о приеме десяти студентов, обучающихся по магистерской программе, на Программу двойного диплома (пять со специализацией по экономике и пять со специализацией по праву).

Программа будет реализовываться при поддержке российских (Минэкономразвития России и др.) и международных организаций (Виртуальный институт ЮНКТАД, Центр торговли и экономической интеграции в Женеве).

Магистерская программа реализуется коллективом специалистов мирового уровня в области международной торговли, торговой политики и глобального экономического регулирования. К преподаванию практико-ориентированных дисциплин и научно-исследовательского семинара планируется привлекать специалистов из организаций-партнеров.

***Прием документов на обучение по названной программе уже открыт!***

Прием на обучение по Магистерской программе осуществляется путем конкурсного отбора на основе представленных кандидатами документов в составе портфолио. Обязательными для участия в конкурсе документами являются копия диплома о высшем образовании и мотивационное письмо кандидата.

Поступающие могут подтвердить необходимый уровень владения иностранным языком, предоставив в Приемную комиссию сертификат международного экзамена или сдав квалификационный экзамен по английскому языку, состоящий из тестирования и аудирования.

**Для более подробной информации обращаться  
к менеджеру программы Кукушкиной Юлии  
по электронной почте: [ykukushkina@hse.ru](mailto:ykukushkina@hse.ru)  
или телефону: +7 905 533-6298.**

Редактор *Ершова Т.М.*  
Корректор *Бучная М.В.*  
Дизайн *Кремлев В.И.*  
Верстка *Александрова Я.В.*

Подписано в печать 09.06.17.  
Формат 70×100/16. Усл.-печ. л. 11,7.

Тираж 500 экз. (1-й завод 250 экз.).  
Заказ 0000.

Все права на материалы, опубликованные в номере, принадлежат журналу «Торговая политика», ссылки на него при перепечатке обязательны. Редакция оставляет за собой право не вступать в переписку с авторами. Присланные материалы не рецензируются и не возвращаются. Мнение авторов статей может не совпадать с мнением редакции.