

НЕПРИМЕНЕНИЕ РНБ – ОСНОВА ТОРГОВО-ПОЛИТИЧЕСКИХ САНКЦИЙ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

А. А. ПАХОМОВ

Весной 2022 г. члены «Большой семерки» и их союзники в рамках санкционного давления приняли скоординированное решение о неприменении на национальном уровне режима наибольшего благоприятствования (РНБ) в торговле товарами и услугами в отношении России. Этот экстраординарный шаг будет иметь далеко идущие негативные последствия для функционирования внешней торговли страны.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Ключевые слова: режим наибольшего благоприятствования, Российская Федерация, санкции, дискриминация, Всемирная торговая организация.

JEL: F02.

Режим наибольшего благоприятствования – краеугольный камень многосторонней торговой системы Всемирной торговой организации (ВТО), предусматривающий недискриминационный и предсказуемый взаимный доступ к рынкам стран-членов. Согласно Статье I Генерального соглашения по тарифам и торговле в редакции 1994 г. (ГАТТ-94) «Общий режим наиболее благоприятствуемой нации», Статье II Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) «Режим наибольшего благоприятствования» и Статье 4 Соглашения по торговым аспектам интеллектуальной собственности (ТРИПС) «Режим наибольшего благоприятствования» [8] РНБ означает, что любая льгота или привилегия, предоставленная одним государством–членом ВТО товару, услуге (или поставщику услуги) и объекту интеллектуальной собственности (ИС) другого государства, немедленно и безусловно распространяется на остальных членов ВТО. Это означает, что государства–члены организации приобретают этот статус автоматически. Однако его также можно получить на двусторонней основе, заключив соответствующее соглашение с государством–партнером.

Правила ВТО предусматривают определенные изъятия из РНБ по четко ограниченным сферам. Неприменение РНБ (англ. *MFN*

suspension) в одностороннем порядке является исключением и применяется в мировой практике в единичных случаях (как правило, по политическим причинам в отношении стран, не являющихся членами организации). Так, в истории торговой политики США зафиксировано неприменение РНБ на различные сроки в отношении почти 20 государств.

Классическим примером в данном случае стала легендарная поправка Джексона-Веника, принятая в 1974 г., о неприменении Соединенными Штатами РНБ в отношении Советского Союза (а с 1992 г. – в отношении Российской Федерации) из-за нарушения СССР двусторонних договоренностей. С 1986 г. эта поправка стала применяться на временной (условной) основе, когда президент США ежегодно приостанавливал действие этой меры.

Эта поправка была отменена только в 2012 г., причем юридически по другим основаниям. Накануне присоединения России к ВТО администрация США должна была автоматически предоставить искомый статус российской стороне – либо прибегнуть к Статье XIII «Неприменение многосторонних торговых соглашений между отдельными странами-членами» Марракешского соглашения об учреждении ВТО [5]. Однако второй вариант был признан Соединенными Штатами нецелесооб-

Пахомов Александр Александрович, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук (Москва), e-mail: pakhomov-aa@ranepa.ru

разным по политическим и экономическим причинам.

В рамках разработки и коллективной реализации антироссийских санкций 11 марта 2022 г. участники «Большой семерки» – Германия, Франция, Великобритания, Италия, Япония, Канада, США и ЕС – приняли совместное решение о неприменении РНБ в отношении Российской Федерации [11].

В середине марта текущего года Секретариат ВТО получил от группы стран–членов организации, включая государства ЕС, уведомление о неприменении в отношении России режима наибольшего благоприятствования и «замораживании» процесса присоединения Белоруссии к ВТО (который продолжался уже 29 лет) из-за событий в Украине. В качестве правового основания для этого шага страны–члены ВТО использовали ссылку на статьи XXI ГАТТ-94, статьи XIV-bis ГАТС и статьи 73 ТРИПС «Исключение по соображениям безопасности».

Данные статьи позволяют членам ВТО принимать несовместимые с пакетом соглашений организации меры для обеспечения национальной безопасности, когда существует «чрезвычайная ситуация в международных отношениях» или для выполнения своих «обязательств по Уставу ООН по поддержанию международного мира и безопасности» [3].

Договоренности участниками «Большой семерки» были реализованы на национальном уровне быстро и скоординированно. Более того, к этому решению присоединились де-юре или де-факто следующие в русле санкционной политики Евросоюза члены Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), страны – кандидаты в ЕС и ряд других государств. (См. табл. 1.)

По состоянию на середину 2022 г. 36 государств (включая ЕС-27) де-юре лишили Россию статуса РНБ. На долю указанных стран в целом в 2021 г. приходилось 49,0% внешнеторгового оборота России и 48,2% объема поставок услуг, а также значительные объемы ПИИ и трансфера технологий (объектов ИС). Даже несмотря на ожидаемое снижение уровня торговых отношений с этими странами, их роль во внешнеэкономических связях России будет оставаться достаточно значимой, учитывая их ключевые позиции в мировой экономике и международном товарообороте. (См. табл. 2.)

Санкции, в том числе неприменение РНБ, искажают нормальный ход российской внешней торговли, ее географическую и товарную структуру, которая начала складываться еще три десятилетия назад. Исторический опыт показывает, что перечень основных торговых партнеров страны очень консервативен и инер-

Таблица 1
Внешняя торговля товарами России со странами, не применяющими РНБ (2021 г.), млн долл.

Страна	Оборот	Экспорт	Импорт	Доля в обороте, в %
Евросоюз-27	282 047,4	188 114,6	93 932,8	35,9
США	34 414,6	17 537,8	16 876,8	4,4
Великобритания	26 732,5	22 266,1	4466,5	3,4
Япония	19 874,1	10 747,6	9126,5	2,5
Украина	12 284,3	8129,5	4154,8	1,6
Швейцария	6162,6	2789,8	3372,7	0,8
Канада	1665,9	737,8	928,1	0,2
Австралия	975,1	236,4	738,7	0,1
Новая Зеландия	282,5	63,3	219,2	0,0
Всего (в %)	49,0	50,1	45,6	

Источник: составлено автором на основе данных ФТС России.

Таблица 2
Ведущие страны-экспортеры и импортеры товаров в 2021 г., млрд долл.

Экспортеры					Импортеры				
Место	Страна	Объем	Доля, в %	2021 г./2020 г., в %	Место	Страна	Объем	Доля, в %	2021 г./2020 г., в %
1	Китай	3364	15,1	30	1	США	2937	13,0	22
2	США	1755	7,9	23	2	Китай	2688	11,9	30
3	Германия	1632	7,3	18	3	Германия	1419	6,3	21
4	Нидерланды	836	3,8	24	4	Япония	769	3,4	21
5	Япония	756	3,4	18	5	Нидерланды	757	3,4	27
	Гонконг (КНР)	670	3,0	22					
	в том числе:								
6	национальный экспорт	20	0,1	-43	6	Франция	714	3,2	23
	реэкспорт	650	2,9	27					
7	Южная Корея	644	2,9	26		Гонконг (КНР)	712	3,2	25
					7	в том числе чистый импорт	160	0,7	20
8	Италия	610	2,7	22	8	Великобритания	694	3,1	9
9	Франция	585	2,6	20	9	Южная Корея	615	2,7	32
10	Бельгия	543	2,4	29	10	Индия	573	2,5	53
11	Канада	503	2,3	29	11	Италия	550	2,4	29
12	Мексика	494	2,2	19	12	Мексика	522	2,3	33
13	Россия	494	2,2	48	13	Бельгия	509	2,3	28
14	Великобритания	468	2,1	17	14	Канада	499	2,2	20
15	Сингапур	457	2,1	26	15	Испания	418	1,9	28
						Сингапур	406	1,8	23
16	Тайбэй (КНР)	448	2,0	29	16	в том числе чистый импорт	157	0,7	25
17	ОАЭ	425	1,9	27	17	Тайбэй (КНР)	382	1,7	33
18	Индия	395	1,8	43	18	Польша	338	1,5	29
19	Испания	384	1,7	25	19	Вьетнам	332	1,5	26
20	Швейцария	380	1,7	19	20	Швейцария	323	1,4	11
21	Австралия	344	1,5	37	21	ОАЭ	319	1,4	29
22	Польша	338	1,5	23	22	Россия	304	1,3	27
23	Вьетнам	336	1,5	19	23	Турция	271	1,2	24
24	Малайзия	299	1,3	28	24	Таиланд	268	1,2	30
25	Бразилия	281	1,3	34	25	Австралия	261	1,2	23
26	Таиланд	271	1,2	17	26	Малайзия	238	1,1	25
27	Саудовская Аравия	258	1,2	49	27	Бразилия	235	1,0	41
28	Индонезия	230	1,0	41	28	Австрия	219	1,0	27
29	Чехия	226	1,0	18	29	Чехия	211	0,9	23
30	Турция	225	1,0	33	30	Индонезия	196	0,9	38
	Всего	18 651	83,7	-		Всего	18 679	83,0	-
	ВСЕГО ПО МИРУ	22 284	100,0	26		ВСЕГО ПО МИРУ	22 519	100,0	26

Источник: составлено автором на основе данных ВТО [12].

тен. Освоение новых стран или расширение традиционных рынков представляют проблему для отечественного бизнеса — здесь требуется углубленное изучение конъюнктуры потенциальных рынков сбыта или источников поставок, применение новых транспортно-логистических схем и маркетинговых подходов [2].

В целом неприменение РНБ имеет ряд негативных последствий для функционирования внешней торговли России, которые уже начали проявляться в текущем году. Прежде всего эта дискриминационная мера означает отказ от взимания согласованных в ВТО импортных пошлин и применение новых повышенных ввозных ставок на произвольные группы товаров из России, как правило в размере 35%, что почти в 10 раз превышает действующий тариф перечисленных в табл. 2 стран. Например, согласно нормам ВТО, тарифные ставки свыше 15% считаются «пиковыми» и потенциально подлежат снижению. Соответствующий рост также может касаться размеров сборов и платежей, взимаемых на границе.

Фактически это означает запретительный тариф для российских товаров при доступе на рынки данных государств. С учетом уже введенных санкций этот барьер затронет прежде всего несырьевой и неэнергетический экспорт (ННЭ) России, включая новую и конкурентоспособную продукцию и услуги. Ожидается, что в 2022 г. ННЭ упадет почти на 20%. При этом ставки пошлин на отечественные сырьевые товары и полуфабрикаты формально могут быть относительно низкими, но «недружественные» страны ввели в той или иной степени ограничения или запреты на ввоз отечественных энергоносителей и сырьевой продукции.

Применяются также секторальные ограничения на поставки коммерческих услуг (транспортных, финансовых, деловых и пр.) на рынки данных государств, а также, что особенно серьезно, введен запрет на трансфер большинства видов современных технологий, предоставление связанных с ними сопутствующих услуг и капиталовложений.

В широком смысле эти дискриминационные меры могут распространяться на любые сферы или процедуры, подпадающие под действие РНБ (включая, например, логистику и финансовые расчеты в торговле) в отношении товаров, услуг, объектов ИС российского происхождения. В таких же масштабах усложняются импорт необходимых товаров и поставки услуг, а также высоких технологий и ПИИ на отечественный рынок.

С другой стороны, неприменение РНБ, как правило, не оказывает существенного влияния на страны — инициаторы санкций. Это обусловлено тем, что в большинстве случаев Россия не является для них крупным поставщиком продукции, услуг и технологий, а отдельные значимые товарные позиции или подсектора услуг выводятся в изъятия.

Для юридического оформления на национальном уровне неприменения РНБ требуется соответствующий правовой акт правительства, что, как правило, увязывается с имплементацией других санкций. В отдельных случаях необходима разработка законопроекта и его последующее принятие национальным парламентом. Так, Европейский союз — главный торговый партнер России — включил пункт о приостановлении действия РНБ в четвертый пакет антироссийских санкций. Причем ранее ЕС даже отказался от продолжения спора с Россией в ВТО по своему иску о нарушениях в отношении иностранных товаров и услуг на российском рынке госзакупок, посчитав эту процедуру уже нецелесообразной.

При этом Евросоюз пока формально не повысил импортные ставки на российскую продукцию (возможно, ввиду технических сложностей внесения многочисленных поправок в Единый тариф ЕС), но ввел различные запреты и ограничения на экспортно-импортные операции, посчитав это более быстрым и эффективным, чем разработка новой тарифной сетки только для Российской Федерации [7].

Правительство Канады первым — 3 марта текущего года — издало указ об отмене РНБ в

отношении России (до этого данная мера применялась только в отношении КНДР). В начале апреля такие же решения приняли правительства Австралии и Новой Зеландии, включая применение дополнительного тарифа в размере 35% ко всему импорту из России и Белоруссии. Такая оперативность свидетельствует о детализированности и гибкости внешнеэкономического законодательства англосаксонских стран.

Великобритания, как одна из главных инициаторов антироссийских санкций, 15 марта 2022 г. приняла очередной их пакет, включая неприменение РНБ в отношении России [10]. Департамент (министерство) международной торговли страны 9 мая определил новые импортные пошлины для России в размере 35%, которые затронут товары на сумму 1,4 млрд ф. ст. (1,7 млрд долл.), в том числе химикаты, платину и палладий. Ограничения на поставки золота и энергоносителей были введены позднее. Необходимо отметить, что по итогам 2021 г. Великобритания стала пятым по значимости рынком сбыта для российской продукции. Великобритания ввела также запреты на поставки в Россию некоторых видов химической продукции, пластмасс, резины и оборудования на сумму более 250 млн ф. ст. (более 300 млн долл.) в год. Всего ограничения затронули двусторонний товарооборот на сумму более 4 млрд ф. ст. (5 млрд долл.).

Следуя в русле экономической, в том числе санкционной, политики ЕС, Федеральный совет (правительство) Швейцарии 25 марта принял аналогичное решение, которое, соответственно, касается и Лихтенштейна как участника двустороннего Таможенного союза.

Реализуя договоренности в рамках «Большой семерки», 16 марта 2022 г. Япония лишила Россию статуса РНБ и заявила о соответствующем поэтапном повышении пошлины на отдельные импортные товары из РФ, включая рыбу и морепродукты, но ввоз энергоносителей пока остается беспошлинным. В апреле верхняя палата парламента Японии вслед за нижней одобрила закон о санкционных ме-

рах против России в связи с событиями в Украине.

Самое кардинальное решение 10 апреля 2022 г. принял Кабинет министров Украины, введя полное эмбарго на импорт товаров из России и опубликовав постановление «О применении запрета на ввоз товаров из Российской Федерации» [4].

Наиболее сложные юридические процедуры прошли в США, где для изменения статуса постоянных нормальных торговых отношений (англ. *permanent normal trade relations* – *PNTR*) необходимо одобрение конгресса, и 8 апреля 2022 г. был принят соответствующий закон. Традиционно в случае лишения статуса *PNTR* (так в США в 1998 г. был переименован РНБ) к импорту товаров из этой страны начинает применяться удвоенная ставка (относительно небольшая) Гармонизированного тарифного перечня США [9]. Однако в данном случае новый закон предоставляет президенту США полномочия для дальнейшего повышения тарифов. В рамках ужесточения своей позиции 27 июня администрация президента США опубликовала список 570 товарных позиций, которые будут облагаться по ставке 35% при импорте из России, включая сталь, некоторые виды алюминиевой продукции, минералов и руд, химические соединения, резину, древесину, бумагу, компоненты авиатехники и пр. [6]. Кроме того, 10 ноября текущего года Министерство торговли США объявило, что больше не будет рассматривать Россию как рыночную экономику в своих антидемпинговых разбирательствах, что усложнит доступ базовых российских товаров на американский рынок.

При этом Соединенные Штаты решили не повышать тарифы на ряд металлов из России, которые имеют стратегическое значение для национальной экономики: изделия из чугуна, палладий, родий, никель, титан, а также обогащенный уран. Не изменены ставки на ввоз российских удобрений (но к ним применяются антидемпинговые пошлины). Такая ситуация демонстрирует прагматичный и избирательный подход американской стороны к вве-

дению антироссийских санкций с учетом интересов национальной экономики (в 2021 г. Соединенные Штаты занимали четвертое место среди стран-контрагентов России, а сумма взаимного товарооборота составляла 34,5 млрд долл.).

Таким образом, лишение статуса РНБ является основой торгово-политических санкций коалиции западных государств в отношении Российской Федерации. Фактически это означает неприменение режима ВТО в различных сферах и дискриминацию нашей страны в многосторонней торговой системе. Принимая во внимание влияние «недружественных» государств в глобальной экономике и международной торговле, такое давление может усиливаться и углубляться, что влечет за собой необходимость принятия ряда неотложных мер и существенной переориентации традиционных экспортно-импортных потоков России на рынки других государств, прежде всего Азии.

Между тем, как представляется, здесь просматриваются неоднозначные тенденции, отражавшие подходы как сторонников экономиче-

ской изоляции страны, так сохранения России как части мировой экономики. При этом необходимо использовать как позитивный, так и негативный опыт по минимизации последствий санкций, накопленный в России с начала санкционного противостояния в 2014 г. [1].

Для решения данной проблемы необходимы серьезная аналитическая работа и согласование конкретных мер с отечественным бизнесом, а также тщательный учет долгосрочных последствий принимаемых решений. Среди вариантов ответных мер следует выделить продолжение практики ограничений и запретов в отношении «недружественных» государств, выявление правового обоснования неприменения РНБ правилам ВТО, переориентацию части экспортно-импортных операций России на рынки третьих стран и пр.

Как представляется, предпринимаемые меры в сложившихся условиях должны быть направлены на сохранение России как части глобальной экономики и адаптацию внешнеэкономического комплекса страны к новым условиям деятельности на мировых рынках. ■

Литература

1. Багдасарян К.М. Критический анализ работ отечественных исследователей, посвященных экономическим санкциям против России и ответным мерам // Экономическое развитие России. 2020. Т. 27. № 2. С. 29–37.
2. Пахомов А.А. Торговые партнеры России: 100 лет спустя // Экономическое развитие России. 2014. Т. 21. № 2. С. 28–30.
3. Статьи XXI ГАТТ-94 «Исключение по соображениям безопасности» // КонтурНорматив, 1994. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=29365>
4. Украина ввела полное торговое эмбарго против РФ // УкрАгроКонсалт, 2022. URL: <https://ukragroconsult.com/ru/news/ukraina-vvela-polnoe-torgovoe-embargo-protiv-rf/>
5. Article XIII «Non-Application of Multilateral Trade Agreements between Particular Members» / WTO. 1994. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm
6. Biden J.R. Proclamation on Increasing Duties on Certain Articles from the Russian Federation / The White House. 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/27/proclamation-on-increasing-duties-on-certain-articles-from-the-russian-federation/>
7. EU agrees fourth package of restrictive measures against Russia / European Commission. 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1761
8. Final Act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations / WTO. 1995. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/03-fa.pdf
9. Russia's Trade Status, Tariffs, and WTO Issues / Congressional Research Service. 2022. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12071>
10. Trevelyan A.M., Sunak R. UK announces new economic sanctions against Russia / Department for International Trade, HM Treasury. 15 March 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-new-economic-sanctions-against-russia>

11. U.S., G7 allies may strip Russia of 'most favored nation' status / REUTERS. 2022. URL: <https://www.reuters.com/business/biden-call-an-end-normal-trade-relations-with-russia-increased-tariffs-russian-2022-03-11/>
12. World Trade Statistical Review 2021 / WTO. 2021. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr909_e.htm

References

1. Bagdasaryan K.M. Economic Sanctions on Russia and Reciprocal Embargo Related Works Review // Russian Economic Development. 2020. Vol. 27. No. 2. Pp. 29–37.
2. Pakhomov A.A. Russia's Trade Partners: 100 Years After // Russian Economic Development. 2014. Vol. 21. No. 2. Pp. 28–30.
3. Article XXI GATT-94 «Security exception» // KonturNormativ. 1994. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=29365>
4. Ukraine imposed a full trade embargo against Russia // UkrAgroConsult. 2022. URL: <https://ukragroconsult.com/ru/news/ukraina-vvela-polnoe-torgovoe-embargo-protiv-rf/>
5. Article XIII «Non-Application of Multilateral Trade Agreements between Particular Members» / WTO. 1994. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm
6. Biden J.R. Proclamation on Increasing Duties on Certain Articles from the Russian Federation / The White House. 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/27/proclamation-on-increasing-duties-on-certain-articles-from-the-russian-federation/>
7. EU agrees fourth package of restrictive measures against Russia / European Commission. 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1761
8. Final Act embodying the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations / WTO. 1995. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/03-fa.pdf
9. Russia's Trade Status, Tariffs, and WTO Issues / Congressional Research Service. 2022. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12071>
10. Trevelyan A.M., Sunak R. UK announces new economic sanctions against Russia / Department for International Trade, HM Treasury. 15 March 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-new-economic-sanctions-against-russia>
11. U.S., G7 allies may strip Russia of 'most favored nation' status / REUTERS. 2022. URL: <https://www.reuters.com/business/biden-call-an-end-normal-trade-relations-with-russia-increased-tariffs-russian-2022-03-11/>
12. World Trade Statistical Review 2021 / WTO. 2021. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres22_e/pr909_e.htm

Suspension of MFN Regime is the Basis of Trade and Political Sanctions against Russia

Alexander A. Pakhomov – Leading Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: pakhomov-aa@ranepa.ru

In the spring of 2022, Group of Seven (G7) countries and their allies, as part of the sanctions pressure, made a coordinated decision not to apply the most favored nation (MFN) regime at the national level in trade in goods and services with respect to Russia. This extraordinary step will have far-reaching negative consequences for the functioning of the country's foreign trade

The article was prepared as part of the research work of the state task of the RANEPA.

Key words: most favored nation regime, Russian Federation, sanctions, discrimination, World Trade Organization.

JEL-codes: F02.