

Договоренность о более тесном экономическом партнерстве между Гонконгом и КНР 2003 г.

*Веремеев Н.В.**

Автор настоящей статьи анализирует Договоренность о более тесном экономическом партнерстве (СЕПА) между Гонконгом и Китаем. Уникальность СЕПА заключается в том, что участниками этого международно-правового соглашения являются особый административный район КНР, обладающий широкой автономией, и непосредственно сама Китайская Народная Республика. В данном документе, подчиненном правилам и принципам ВТО, обе стороны выступают как равноправные субъекты международного экономического права. СЕПА содержит многочисленные положения, предусматривающие либерализацию двусторонней торговли товарами и услугами, а также положения о сотрудничестве в различных сферах экономической деятельности. Обязательства сторон СЕПА по либерализации порой превосходят обязательства, принятые ими в рамках ВТО. СЕПА в целом отвечает основным требованиям, предъявляемым к региональным торговым соглашениям (РТС) статьями XXIV ГАТТ и V ГАТС. Договоренность о более тесном экономическом партнерстве знаменует новый подход КНР к РТС. В настоящее время Китай использует РТС для «нейтрализации» слишком жестких и дискриминационных, по его мнению, условий членства в ВТО, которые он вынужден был принять при вступлении в эту организацию.

Ключевые слова: Договоренность о более тесном экономическом партнерстве; региональные торговые соглашения; Гонконг; ВТО; Китай.

Статус Гонконга определяется двумя основными юридическими документами: международно-правовым актом – Совместной декларацией правительств Великобритании и КНР по вопросу о статусе Гонконга 1984 г. (Совместная декларация) и внутригосударственным актом – Основным законом Китайской Народной Республики о Специальном административном районе Гонконг 1990 г. (Основной закон).

* Веремеев Николай Викторович – преподаватель City University of Hong Kong.
nv_veremeyev@mail.ru.

Совместная декларация и Основной закон предоставляют Гонконгу широкую автономию в вопросах внутренней политики и внешнеэкономических связей, гарантируют сохранение статуса свободного порта (ст. 3 п. 6 Совместной декларации, ст. 114 Основного закона), статуса отдельной таможенной территории (ст. 3 п. 6 Совместной декларации, ст. 116 ч. 1 Основного закона) и международного финансового центра (ст. 3 п. 7, ст. 109 Совместной декларации). Совместная декларация и Основной закон также наделяют Гонконг правом от своего имени¹ поддерживать отношения с «государствами, регионами и международными организациями»² в определенных (непосредственно не затрагивающих вопросов внешней политики и обороны) областях, в т.ч. в области экономики, торговли, финансов, связи, туризма, культуры и спорта (ст. 3 п. 10 Совместной декларации, ст. 151 Основного закона, см. также ст. 13 ч. 3 Основного закона). Гонконгу гарантировано право самостоятельного участия лишь в тех международных организациях, членство в которых открыто для несuverенных образований (ст. 152 ч. 2 Основного закона). Относительно участия Гонконга в международных организациях и конференциях, круг участников которых ограничен суверенными государствами, ст. 152 ч. 1 Основного закона разрешает представителям правительства автономии входить в официальные делегации КНР или участвовать от своего имени в таких международных организациях или конференциях с разрешения правительства КНР и соответствующей международной организации или конференции.

Гонконг, как составная и неотъемлемая часть Китая, не является полноправным субъектом международного права. С другой стороны, Совместная декларация и Основной закон предоставляют автономному району широкие полномочия и самостоятельность в самых разнообразных сферах международной деятельности, за исключением внешней политики и обороны. Таким образом, уместно говорить о наличии

¹ В международных связях Гонконг должен выступать под именем «Гонконг, Китай» (“Hong Kong, China”) (ст. 3 п. 10 Совместной декларации, ст.ст. 116, 151, 152 Основного закона).

² В Совместной декларации подчеркивается право Гонконга устанавливать взаимовыгодные экономические связи с Великобританией и другими странами (ст. 3 п. 9). Статья 116 ч. 2 Основного закона особо оговаривает правомочия Гонконга «участвовать в соответствующих международных организациях и международных торговых соглашениях наподобие Генерального соглашения по тарифам и торговле...» (см. также ст. 3 п. 10 Совместной декларации).

у Гонконга ограниченной международной правосубъектности, которая является производной от международной правосубъектности КНР и реализуется только в определенных областях международно-правовых отношений, в частности в международных экономических отношениях. Будучи субъектом международного экономического права, Гонконг является стороной многочисленных международных торгово-экономических соглашений и членом международных экономических организаций, в т.ч. Всемирной торговой организации (ВТО)³.

В июне 2003 г. Гонконг и Китай подписали Договоренность о более тесном экономическом партнерств⁴ (Mainland and Hong Kong Closer Economic Cooperation Partnership Arrangement – СЕРА; далее – СЕПА или Договоренность)⁵. Т.е. торгово-экономические отношения между автономным территориальным образованием и центральным правительством регулируются международным договором⁶. Договоренность, создающая зону свободной торговли, подчиняется требованиям статей XXIV ГАТТ и V ГАТС, определяющих критерии легитимности зон свободной торговли (ЗСТ) и таможенных союзов в области торговли товарами и соглашений об экономической интеграции в сфере торговли услугами, соответственно (соглашения, регулируемые статьями XXIV ГАТТ и V ГАТС, обозначаются родовым понятием «региональные торговые соглашения», далее – РТС). В рамках юрисдикции ВТО Гонконг и КНР выступают как равноправные субъекты международных торговых отношений и, таким образом, их торгово-экономические отношения должны строиться в полном соответствии с принципами и правилами ВТО. Участники СЕПА недвусмысленно признают недопустимость противоречия Договоренности принципам и нормам ВТО, что отражено в ст. 2 п. 2 СЕПА. В пресс-релизе департамента

³ Гонконг стал самостоятельным членом ГАТТ в 1986 г. До 1986 г. Великобритания, как государство, осуществлявшее контроль над Гонконгом, представляла интересы данной территории в ГАТТ. После вступления Китая в ВТО в конце 2001 г. Гонконг сохранил свое членство в этой организации. О ГАТТ и ВТО см., например: Вылегжанин А.Н., Лабин Д.К., Шумилов В.М. Международное экономическое право. Отв. ред. Вылегжанин А.Н. М. МГИМО(У) МИД России. 2011.

⁴ Использование термина «соглашение» в контексте отношений между Гонконгом и КНР было бы политически некорректным.

⁵ СЕПА состоит из шести приложений (далее в тексте под приложениями понимаются приложения к СЕПА, если не указано иное). Кроме того, с 2004 г. по 2012 г. было подписано девять Дополнений к СЕПА (Supplements I-IX).

⁶ Р. Лоренц считает одним из достижений СЕПА подтверждение особого статуса Гонконга (См.: Lawrence R. China and the Multilateral Trading System... P. 20).

торговли и промышленности правительства Гонконга от 30 декабря 2003 г. сообщается об информировании секретариата ВТО о подписании Договора и указывается, что сам факт нотификации «подчеркивает приверженность» КНР и Гонконга принципу совместимости РТС с правилами ВТО⁷.

Договоренность о более тесном экономическом партнерстве определяет три базовых направления сотрудничества между Китаем и Гонконгом: торговля товарами, торговля услугами, содействие торговле и инвестициям. Предусмотрена бестарифная торговля товарами (ст. 5). (Гонконг и до подписания СЕПА не взимал таможенные пошлины на импортируемые из КНР товары⁸). Упразднены с 1 января 2004 г. таможенные тарифы на 95% гонконгского экспорта в КНР, а начиная с 1 января 2006 г. были устранены тарифы на все ввозимые в КНР из Специального административного района товары, которые соответствуют правилам происхождения⁹. СЕПА предполагает упразднение таможенных тарифов не только на товары, экспортируемые в КНР из Гонконга на момент подписания Договора, но и на товары, которые в будущем могут стать предметом гонконгского экспорта в Китай: любой гонконгский производитель может представить предложение о включении товара, не охватываемого СЕПА, в список товаров, на которые распространяются положения Договора о беспошлинной торговле¹⁰. После одобрения предложения гонконгскими властями и взаимных консультаций между КНР и Гонконгом, а также

⁷ Hong Kong ready to fully implement CEPA on 1 January 2004 // Press release. 30 December 2003.

⁸ Гонконг – одна из самых открытых экономик в мире. Эта территория не применяет импортные пошлины в отношении практически всех категорий товаров.

⁹ Статья 5 п. 3 СЕПА, ст. 5 ч. 1 приложения 1, ст. I п. 1 пп. 1 Дополнения II от 18 октября 2005 г. См. также ответы и комментарии представителей делегации КНР на слушаниях комитета ВТО по РТС, посвященных СЕПА: Questions and Replies. Committee on Regional Trade Agreements. WT/REG162/5. 20 May 2005. P. 1-3. Questions and Replies. Committee on Regional Trade Agreements. WT/REG162/6. 13 March 2006. Paras. 1-2. P. 1-2. Questions and Replies. Committee on Regional Trade Agreements. WT/REG162/7/Rev. 1. 29 June 2006. Paras. 1. P. 1. См. также, Note on the Meeting of 18 February 2005. Paras. 9, 11. P. 3, 4. Note on the Meeting of 24 January 2006. Committee on Regional Trade Agreements. Forty-First Session. WT/REG162/M/2. 7 February 2006. Para. 8. P. 2.

¹⁰ Статья 5 п. 4 СЕПА, ст. 5 приложения 1. Note on the Meeting of 18 February 2005. Paras. 12. P. 4-5. Note on the Meeting of 24 January 2006. Para. 10. P. 3. Note on the Meeting of 4 April 2006. Committee on Regional Trade Agreements. Forty-Second Session. WT/REG162/M/3. 15 May 2006. Para. 5. P. 1.

разработки правил происхождения для этого нового товара¹¹, последний включается в вышеназванный список и не подлежит обложению таможенными пошлинами при ввозе в КНР. Кроме того, предусматривая либерализацию двусторонней торговли, СЕПА не вводит новые барьеры и ограничения в отношении торговли товарами с третьими странами, что отвечает требованиям ст. XXIV п.п. 4 и 5(b) ГАТТ.

Договоренность устанавливает нулевую ставку таможенных пошлин не на всю товарную номенклатуру КНР, а лишь на те тарифные позиции, которые являются предметом текущего гонконгского экспорта в Китай. Отсутствие в СЕПА положений, упраздняющих таможенные тарифы на всю товарную номенклатуру КНР, вызвало ряд вопросов у некоторых членов ВТО во время обсуждения СЕПА на заседаниях комитета ВТО по РТС¹². Напомним, в ст. XXIV п. 8(b) ГАТТ речь идет о товарах, происходящих из территорий (т.е. производимых/перерабатываемых на территории) участников ЗСТ, а не о всех товарах, включенных в товарную номенклатуру. Таким образом, ключевым пунктом в ЗСТ является либерализация торговли товарами, составляющими реальный товарооборот между ее участниками, а не всей товарной номенклатуры.

Делегаты КНР заметили, что несмотря на то, что СЕПА отменяет таможенные пошлины всего на четверть товарной номенклатуры КНР, практически все товары, производимые на территории Гонконга, пользуются преференцией на беспошлинный ввоз в Китай и, следовательно, нет необходимости включать в СЕПА всю товарную номенклатуру КНР¹³. Отмечено, что «... тарифные позиции могут быть подчас обманчивой мерой либерализации торговли в рамках преференциального торгового соглашения, особенно где товаропоток между партнерами по соглашению сосредоточен в пределах нескольких тарифных позиций. В таком случае даже существенный охват тарифных позиций на бумаге приводит в действительности к незначительной либерализации торговли, если это соглашение не охватывает товары, которые составляют ядро торговли между сторонами соглашения»¹⁴. СЕПА

¹¹ Статья 9 ч. 2 приложения 2.

¹² Note on the Meeting of 18 February 2005. Paras. 9-12. P. 4-5. Note on the Meeting of 24 January 2006. Para. 9. P. 2.

¹³ См., Note on the Meeting of 4 April 2006. Para. 8. P. 2.

¹⁴ Islam R., Alam S. Preferential Trade Agreements and the Scope of GATT Article XXIV, GATS Article V and the Enabling Clause: an Appraisal of GATT/WTO Jurisprudence... P. 18-19.

устраняет таможенные тарифы на все товары, формирующие торговый оборот между КНР и Гонконгом, и поэтому полностью соответствует предписаниям ст. XXIV п. 8(b) ГАТТ.

Представители Европейских Сообществ (ЕС), указав, что, несмотря на декларируемое сторонами Договоренности полное устранение тарифов во взаимной торговле товарами, на 1 января 2006 г. только 96% гонконгских товаров могло экспортироваться в КНР беспошлинно, усомнились, что СЕПА охватывает практически всю торговлю между договаривающимися сторонами. По существу, это тождественно заявлению о нарушении ст. XXIV п. 8(b) ГАТТ¹⁵. Стороны Договоренности пояснили, что СЕПА устраняет таможенные тарифы на весь гонконгский экспорт в Китай именно с 1 января 2006 г., а неполное упразднение таможенных пошлин на товары из Гонконга после означенной даты обусловлено задержкой с разработкой правил происхождения товаров в отношении оставшихся 4% гонконгского экспорта. Итак, полное устранение таможенных тарифов явилось уже свершившимся фактом, а разработка правил происхождения товаров оставалась преимущественно технической проблемой, которая была решена позже. Поэтому заявление ЕС о том, что СЕПА не охватывает практически всю торговлю, беспочвенно.

Правила происхождения товаров стали одной из ведущих тем для обсуждений на заседаниях комитета ВТО по РТС, посвященных СЕПА¹⁶. Гонконг, будучи *porto franco*, может быть использован для беспошлинного ввоза и последующего реэкспорта товаров, происходящих из третьих стран. Вполне объяснимо поэтому, что разработчики СЕПА, как и разработчики любого соглашения о ЗС¹⁷, стремились предотвратить подобные действия производителей из третьих стран,

¹⁵ Note on the Meeting of 4 April 2006. Para. 6. P. 2.

¹⁶ См., Questions and Replies. 13 March 2006. Paras. 5-9. P.3-5.

¹⁷ Д. Матис метко подметил суть правил происхождения товаров в соглашениях о ЗСТ: «... правила происхождения товаров – это необходимая составляющая зоны свободной торговли при отсутствии единых таможенных тарифов. Эти правила на практике определяют масштабы зоны свободной торговли, в т.ч. объем торговли, подлежащий либерализации...» (Mathis J. Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement... P. 148). Поэтому не понятно, в чем Г. Гао усмотрел возможность противоречий между правилами происхождения товаров СЕПА и положениями ст. 7 Протокола о присоединении КНР к ВТО, запрещающими Китаю вводить новые нетарифные барьеры (Gao H. Legal Issues under WTO Rules on the Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) between Mainland China and Hong Kong... P. 639-640).

предусмотрев правила происхождения товаров, которые бы гарантировали, что товары, ввозимые на территорию КНР из Гонконга, действительно были произведены или получили существенную переработку в Специальном административном районе (ст. 2 приложения 2). В соответствии со ст. 9 ч. 1 приложения 2 детальные правила происхождения определяются для каждой категории товаров в Таблице правил происхождения товаров из Гонконга, на которые распространяются тарифные преференции (Schedule on Rules of Origin for Hong Kong Goods Benefiting from Tariff Preference for Trade in Goods). Товары, производители которых намереваются воспользоваться преференциями, вытекающими из СЕПА, должны быть напрямую вывезены из портов Гонконга в один из портов КНР (ст. 10 приложения 2).

Понятие «существенная переработка» является важной составляющей правил происхождения. Статья 5 приложения 2¹⁸ устанавливает критерии существенной переработки для определения стороны происхождения товара:

1. осуществление операций по производству или переработке;
2. изменение тарифной позиции;
3. добавленная стоимость товара не должна быть меньше 30 % (в добавленную стоимость может включаться стоимость сырья или компонентов, происходящих из другой стороны СЕПА, при условии, что стоимость такого сырья или компонентов не превышает половины всей добавленной стоимости)¹⁹. Стороны могут предусмотреть иные критерии существенной переработки для определения стороны происхождения товара (ст. 5 п. 1 пп. 4 приложения 2). Переработка товаров для целей транспортировки, хранения, облегчения упаковки и доставки не является существенной переработкой и поэтому положения СЕПА на такие товары не распространяются (ст. 4 приложения 2)²⁰.

Сторона происхождения товаров подтверждается сертификатом происхождения (ст. 10 п. 2 СЕПА и приложение 3), выдаваемым департаментом торговли и промышленности правительства Гонконга и уполномоченными данным департаментом организациями (ст. 2 приложения 3)²¹.

¹⁸ В ред. ст. I п. 2 Дополнения II от 18 октября 2005 г.

¹⁹ Статья 5 п. 1 пп. 3 приложения 2 в ред. ст. I Дополнения VIII от 13 декабря 2011 г.

²⁰ См. также ст. 6 приложения 2.

²¹ В «Обзоре торговой политики Гонконга» говорится, что «степень использования гонконгскими экспортерами преференций, предоставляемых СЕПА, оставалась относительно низкой, хотя постоянно росла с 2004 г.» (Trade Policy Review of Hong

Отличительной чертой СЕПА является отказ от применения сторонами Договоренности антидемпинговых (ст. 7) и компенсационных (ст. 8) мер в отношении товаров взаимной торговли.

Соглашение ВТО по субсидиям и компенсационным мерам предусматривает, что компенсационные меры могут применяться в ответ на использование экспортирующей стороной запрещенных субсидий и субсидий, допустимых, но наносящих ущерб производителям импортирующей стороны. Поскольку Гонконг не является производителем какого-нибудь значительного ассортимента промышленных и сельскохозяйственных товаров и всецело зависит от их импорта, говорить о применении компенсационных мер в отношении китайского экспорта в ответ на субсидии, предоставляемые КНР своим производителям, не приходится. В свою очередь, еще остающиеся в Гонконге отдельные промышленные производства, даже если и субсидируемые правительством Специального административного района (что маловероятно), не могут своим экспортом нанести сколь-нибудь ощутимый урон производителям КНР. Поэтому трудно представить условия, при которых стороны Договоренности прибегли бы к помощи ст. 8 СЕПА.

Схожая ситуация прослеживается с использованием антидемпинговых мер. Ввоз товаров из КНР, которые и так не производятся в Гонконге, по цене ниже той, которая установлена на внутреннем рынке Китая, выгоден для гонконгских потребителей. Экспорт же незначительного объема гонконгских товаров в КНР по демпинговым ценам вряд ли нанесет материальный ущерб китайским производителям аналогичных товаров (доказательство наличия материального ущерба необходимо для применения антидемпинговых мер – ст. VI п. 6 ГАТТ и ст. 3 Соглашения по применению статьи VI ГАТТ).

Если рассматривать антидемпинговые и компенсационные меры как барьеры, мешающие свободной торговле, то взаимный отказ от применения подобных мер вполне приемлем и не противоречит правилам и практике ВТО²². Однако любое соглашение о ЗСТ должно содержать положения, которые являются необходимыми для формирования ЗСТ, и только такие положения признаются соответствующими правилам ВТО, а для включения в СЕПА положений о взаимном

Kong, China... 27 October 2010. Para. 16. P. 17). Приведенные в Обзоре статистические данные показывают, что степень использования преференций СЕПА составила более 30% в 2009 г. – первой половине 2010 г. (Ibid.).

²² Wang Guiguo. Op. cit. P. 167.

отказе от применения антидемпинговых и компенсационных мер нет никакой необходимости²³. Конечно, может показаться, что нет никакой надобности инкорпорировать в текст СЕПА нормы о неприменении антидемпинговых и компенсационных мер, хотя трудно понять, как наличие данных положений в тексте Договоренности нарушает правила и принципы ВТО. С другой стороны, если считать антидемпинговые и компенсационные меры законными методами, позволяющими избежать дисбаланса в функционировании рынков, то отказ от применения таких мер не согласуется с правилами ВТО, поскольку это приводит к тому, что, применяя антидемпинговые или компенсационные меры в отношении товаров, происходящих из третьих стран, Гонконг или Китай обязуются не использовать данные меры к товарам, произведенным в одной из сторон СЕПА, что является отходом от системообразующих принципов недискриминации и наибольшего благоприятствования²⁴. Следует, однако, возразить, что СЕПА, как и любое соглашение о ЗСТ, представляет собой форму дискриминации в международной торговле. Нормы СЕПА о взаимном неприменении антидемпинговых и компенсационных мер были задуманы не с целью создать режим использования указанных мер, который бы оказался дискриминационным в отношении третьих стран, но для того, чтобы нейтрализовать обременительные для Китая положения Протокола о присоединении к ВТО (Протокол)²⁵ об особом режиме применения антидемпинговых и компенсационных мер к товарам из КНР и использовать стандартные правила организации. На такое намерение указывает следующее обстоятельство: стороны СЕПА признали рыночный статус китайской экономики и обязались не применять ст. 15 Протокола (Сравнение цен для установления факта субсидирования и демпинга)²⁶ и в то же самое время согласились, что вместо ст. 15 Протокола должны использоваться стандартные процедуры сопоставления цен, определенные

²³ Ibid. N. 91. P. 167.

²⁴ Ibid. P. 167.

²⁵ В решении министерской конференции о присоединении КНР к ВТО от 10 ноября 2001 г. говорится, что «Китайская Народная Республика может присоединиться к Марракешскому соглашению, учреждающему Всемирную торговую организацию, на положениях и условиях, изложенных в Протоколе, прилагаемом к настоящему решению» (Accession of the People's Republic of China. Decision of 10 November 2001). Протокол является неотъемлемой частью Соглашения об учреждении ВТО (ст. 2 п. 2 Протокола).

²⁶ Статья 4 СЕПА.

в ССКМ и ст. VI ГАТТ²⁷, а также в Соглашении по применению Статьи VI ГАТТ 1994. Хотя последнее соглашение прямо не упоминается в тексте СЕПА, было бы логично предположить, что Соглашение по применению Статьи VI ГАТТ должно применяться вместе с самой ст. VI ГАТТ.

Таким образом, вполне оправдан вывод, что статьи 7 и 8 СЕПА имеют во многом символический характер²⁸. Вместе с тем необходимо признать и хорошо различимое практическое (в экономическом и политическом смысле) значение указанных статей. Отказавшись от применения антидемпинговых и компенсационных мер и ст. 15 Протокола и признавая рыночный статус экономики КНР в отношениях с Гонконгом, Китай дал сигнал о неприемлемости дискриминационных, с его точки зрения, положений Протокола о присоединении к ВТО и возможности пересмотра этих положений в рамках двусторонних и региональных соглашений о ЗСТ: «Если Китай включит подобные положения, признающие его рыночный статус, в будущие соглашения о ЗСТ с Макао, членами АСЕАН и другими важными торговыми партнерами, для Китая будет легче обеспечить статус страны с рыночной экономикой в спорах об использовании демпинга и субсидировании, возникающих со странами, не являющимися участниками таких ЗСТ»²⁹. Иными словами, правительство КНР серьезно намерено пересмотреть специально созданный в рамках ВТО особый правовой режим регулирования торговых отношений между КНР и остальными членами организации, если не прямо, то опосредованно с помощью создания широкой сети двух- и многосторонних соглашений о ЗСТ.

Что касается специальных защитных мер, применение которых допускается ст. 9 СЕПА, то вероятность их использования остается преимущественно теоретической по тем же самым причинам, что и использование антидемпинговых и компенсационных пошлин³⁰.

²⁷ Статья 8 СЕПА гласит: «Обе стороны подтверждают, что они будут соблюдать Соглашение ВТО по субсидиям и компенсационным мерам и положения статьи VI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994...».

²⁸ См., Gao H. Legal Issues under WTO Rules on the Closer Economic Partnership Arrangement... P. 631. Yu Yanning. Trade Remedies: The Impact on the Proposed Australia-China Free Trade Agreement... P. 284

²⁹ Gao H. Legal Issues under WTO Rules on the Closer Economic Partnership Arrangement... P. 631. См. также: Harpaz M. China's WTO Compliance-Plus Anti-Dumping Policy. P. 19, 40.

³⁰ Помимо уже упомянутых выше причин, объясняющих маловероятность использования специальных защитных мер, такие меры являются

В то же время необходимо несколько подробнее рассмотреть проблему специальных защитных мер в контексте Договоренности о более тесном экономическом партнерстве. В ходе обсуждений СЕПА на заседаниях комитета ВТО по РТС несколько делегаций подняли вопрос о природе ст. 9 СЕПА и ее отличий от предписаний Соглашения ВТО по специальным защитным мерам (ССЗМ)³¹. Как явствует из ответов делегаций Гонконга и КНР, стороны не ставили перед собой цель придать ст. 9 смысл, отличный от смысла положений ССЗМ. Оба участника СЕПА подчеркивали, что ст. 9 не противоречит обязательствам, принятым ими в рамках ВТО³².

Статья 4 СЕПА прямо запрещает использование защитных мер, установленных ст. 16 Протокола о присоединении КНР к ВТО (Переходный механизм применения специальных защитных мер – Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism)³³, которая, в свою очередь, предусматривает особые правила и процедуры применения специальных защитных мер к китайскому экспорту, существенно отличающиеся от стандартных положений ССЗМ³⁴. Исключение ст. 4

непопулярными среди членов ВТО и применяются сравнительно редко. В качестве же альтернативы специальным защитным мерам участники ВТО предпочитают прибегать к антидемпинговым мерам (Bown C. Why are safeguards under the WTO so unpopular? P. 47-62).

³¹ Questions and Replies. 20 May 2005. Para. 5. P. 3; Questions and Replies. 13 March 2006. Para. 10. P. 5-6.

³² Questions and Replies. 13 March 2006. Para. 10. P. 5-6; Questions and Replies. 20 May 2005. Para. 5. P. 3.

³³ Статья 16 Протокола действует в течение 12 лет после присоединения КНР к ВТО (ст. 16 п. 9 Протокола), т.е. до 2014 г. Статью 16 Протокола следует читать вместе с частью 13 отчета Рабочей группы по присоединению КНР к ВТО, содержащей детальные нормы о применении специальных защитных мер.

³⁴ Более подробный сравнительный анализ ст. 16 Протокола и положений ССЗМ ВТО см., напр.: Gao H. China's Participation in the WTO: A Lawyer's Perspective... P. 55-56. Основные различия между стандартными условиями Соглашения ВТО по специальным защитным мерам и ст. 16 Протокола о присоединении КНР к ВТО состоят в следующем: 1. Статья 2 п. 2 ССЗМ предусматривает, что член ВТО, национальному производству которого нанесен серьезный ущерб возросшим импортом, применяет специальные защитные меры к импорту из всех стран – участников ВТО на основе принципа недискриминации, в то время как ст. 16 Протокола, наоборот, позволяет вводить специальные защитные меры только в отношении китайского импорта. 2. Статья 7 п. 1 ССЗМ ограничивает срок действия специальных защитных мер 4-мя годами (при определенных обстоятельствах этот срок может быть продлен, но в любом случае не должен превышать 8 лет – ст. 7 п. 3 ССЗМ); ст. 16 Протокола не содержит подобных временных ограничений. 3. Статья 16 п. 4 Протокола устанавливает в качестве условия

СЕПА права на применение особых защитных мер, предусмотренных ст. 16 Протокола, дает основание полагать, что статьи 4 и 9 СЕПА позволяют использование только стандартных специальных защитных мер, установленных в ст. XIX ГАТТ и ССЗМ.

Как и в случае с антидемпинговыми и компенсационными мерами, закрепление в тексте Договоренности обязательства не применять ст. 16 Протокола убедительно свидетельствует о нежелании КНР смириться с несправедливыми, по ее мнению, условиями Протокола и стремлении обойти эти условия. Такая стратегия может способствовать переориентации китайского экспорта на новые рынки: отказ от излишне ограничивающих китайский экспорт постановлений Протокола в новых соглашениях о ЗСТ «поможет Китаю направить свой экспорт в те страны, которые согласились не применять [дискриминационные] защитные меры»³⁵.

Договоренность предусматривает меры по либерализации торговли в 48 секторах услуг, список которых содержится в таблице 1 приложения 4. Примечательно, что ст. 2 приложения 4 устанавливает одностороннее обязательство КНР по реализации мер, направленных на либерализацию торговли услугами, в то время как ст. 5 приложения 4 налагает на Гонконг обязательство не вводить новые дискриминационные меры в отношении услуг и поставщиков услуг, охватываемых Договоренностью. Такая асимметрия юридических обязательств КНР и Гонконга объясняется главным образом тем, что гонконгский рынок услуг на момент подписания СЕПА был более открытым и доступным для «неместных» услуг и поставщиков услуг и Договоренность стремится повысить уровень открытости китайского рынка услуг.

В ходе имплементации СЕПА ее участники должны руководствоваться соответствующими предписаниями ст. V (Экономическая интеграция) Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС),

применения специальных защитных мер наличие материального ущерба национальной отрасли страны-импортера, в то время как ст. 2 п. 1 ССЗМ предусматривает наличие серьезного ущерба. Напомним, что «материальный ущерб» предполагает более высокую степень вреда, чем «серьезный ущерб».

³⁵ Gao H. Legal Issues under WTO Rules on the Closer Economic Partnership Arrangement... P. 631. Признание КНР рыночной экономикой и отказ от применения статей 15 и 16 Протокола нашли отражение в ст. 14 соглашения о создании ЗСТ между Китаем и странами АСЕАН. Положения, предусматривающие особые защитные меры, включены в двусторонние соглашения Китая с Пакистаном, Новой Зеландией, Чили, Сингапуром, Перу, Коста-Рикой.

которая позволяет членам ВТО принимать меры по ускоренной и всеохватывающей либерализации торговли услугами в рамках РТС³⁶ при условии, что такие соглашения «охватывают существенное число секторов» услуг и «не допускают дискриминации или устраняют в существенной мере всякую дискриминацию» в секторах, подпадающих под действие этих соглашений (ст. V п. 1 ГАТС).

Один из самых проблемных вопросов при оценке соответствия практически любого РТС правилам ст. V ГАТС является вопрос о масштабе либерализации (степени охвата) секторов услуг. Примечание 1 к статье V п. 1(a) ГАТС перечисляет критерии существенности охвата секторов услуг: число секторов услуг, объем затронутой торговли и охват способов поставки услуг.

На заседании комитета ВТО по РТС делегация ЕС заявила, что Договоренность не «охватывает существенное число секторов» и ее следует рассматривать как «рамочное соглашение для обеспечения последующей либерализации, но никак не соглашение по либерализации»³⁷.

В ответ на критические ремарки ЕС делегации КНР и Гонконга заявили, что «обязательства, принятые в рамках СЕПА, превосходят их обязательства по ГАТС (GATS-plus)»³⁸. Кроме того, представитель Гонконга неоднократно подчеркивал, что СЕПА – это «открытый процесс» и Договоренность не содержит никаких запретов на включение новых секторов услуг³⁹. Как следует из ст. 11 п.п. 1 и 2 СЕПА,

³⁶ Статья XIX ГАТС предусматривает проведение периодических раундов многосторонних переговоров по либерализации торговли услугами под эгидой ВТО. Дохийский раунд, начавшийся в ноябре 2001 г., до сих пор не привел к новым юридически обязывающим договоренностям. Поэтому для многих участников ВТО заключение двусторонних или региональных соглашений по либерализации торговли услугами стало единственной альтернативой.

³⁷ Note on the Meeting of 4 April 2006. Para. 12. P. 2-3.

³⁸ Questions and Replies. 20 May 2005. P. 4-5. Г. Гао указывает, что в таких секторах услуг, как ризлторские, транспортные, дистрибьюторские, юридические, услуги в области логистики, аудио-видео записи, КНР предложила Гонконгу уступки, превосходящие соответствующие обязательства, взятые в рамках ВТО. В то же время, несмотря на то, что при подписании СЕПА Гонконг ограничился только мораторием на введение новых мер по ограничению торговли услугами с КНР, учитывая действующий в Специальном административном районе очень либеральный режим торговли услугами, обязательства Гонконга по СЕПА можно оценить как существенные (Gao H. Legal Issues under WTO Rules on the Closer Economic Partnership Arrangement... P. 632. См. также, Antkiewicz A., Whalley J. China's New Regional Trade Agreements... P. 1540).

³⁹ Note on the Meeting of 4 April 2006. Para. 12. P. 2-3. См. также, Note on the Meeting of 18 February 2005. Para. 20. P. 6.

либерализация торговли услугами предполагает прогрессивное устранение барьеров и постепенное расширение Договоренности за счет включения в нее новых секторов в ходе дальнейших переговоров и, что более показательно, Договоренность потенциально не исключает какой-либо сектор услуг из процесса либерализации. В отношении секторов услуг, не охватываемых СЕПА, Китай должен выполнять обязательства, взятые им в соответствии с приложением 9 (Перечень специфических обязательств по секторам услуг: исключения из режима наибольшего благоприятствования) к Протоколу о присоединении КНР к ВТО (ст. 3 приложения 4 к СЕПА). Возможный аргумент, что Договоренность должна предусматривать немедленную либерализацию существенного числа секторов услуг, нельзя признать убедительным. Статья V п. 1(b) ГАТС прямо указывает, что дискриминационные меры устраняются «...либо при вступлении в силу [РТС], либо в течение разумного периода времени...» Более того, практика подтверждает, что не существует ни одного соглашения, предусматривающего немедленную либерализацию торговли во всех секторах услуг⁴⁰.

Устанавливая рамки действия сторон в процессе упразднения барьеров в торговле услугами, формулируя четкие принципы и цели данного процесса, участники СЕПА тем самым предполагали принятие конкретных мер для реализации поставленных целей.

Для эффективного функционирования СЕПА необходимо четко определить субъектов, получающих преференции, предусмотренные данной Договоренностью (эквивалент правил происхождения товаров)⁴¹. В отличие от торговли товарами, где важно установить сторону, где товар был произведен или получил существенную переработку, для торговли услугами предопределяющее значение имеет, кто предоставляет услугу, и в какой мере поставщик услуг привязан к территории, на которую распространяются положения РТС. СЕПА дает следующую дефиницию «поставщика услуг»: физическое или юридическое «лицо, которое предоставляет услуги» (ст. 2 приложения 5). Физическое лицо – поставщик услуг – это гражданин КНР или постоянный

⁴⁰ См., Fink C., Molinuevo M. *East Asian Free Trade Agreements in Services...* P.266.

⁴¹ На слушаниях комитета ВТО по РТС, посвященным СЕПА, некоторые страны поднимали откровенно странный вопрос о возможности предоставления преференций СЕПА всем остальным членам организации на базе принципа наибольшего благоприятствования. Делегации КНР и Гонконга ответили, что льготы и обязательства, вытекающие из Договоренности, распространяются только на ее участников (Questions and Replies. 13 March 2006. Para. 17. P. 9).

житель (permanent resident) Гонконга⁴². Юридическое лицо определяется как «организация, образованная в надлежащем порядке или учрежденная иным образом в соответствии с действующим законодательством Китая или... Гонконга с целью извлечения прибыли или с иными целями, безотносительно к тому, является ли она частной или государственной...» (ст. 2.3 приложения 5). Для поставщиков услуг, являющихся юридическими лицами, образованными и действующими в соответствии с законодательством Гонконга, СЕПА ставит дополнительное условие – осуществление основной хозяйственной деятельности (substantive business operations) на территории Гонконга⁴³, что определяется факторами, изложенными в ст. 3.1 приложения 5⁴⁴:

1. сущность и масштаб хозяйственной деятельности должны соответствовать требованиям нормативно-правовых актов КНР об иностранных инвестициях;

2. осуществление основной хозяйственной деятельности на территории Гонконга в течение трех лет (для ряда секторов этот срок составляет пять лет);

3. уплата налога на прибыль в Гонконге⁴⁵;

4. юридическое лицо должно владеть или арендовать помещение в Гонконге, причем площадь такого помещения должна соответствовать масштабу основной хозяйственной деятельности юридического лица;

5. более 50% сотрудников юридического лица должны быть постоянными жителями Гонконга.

Как разъяснил представитель делегации Гонконга в ВТО, юридическое лицо должно отвечать всем вышеуказанным критериям без каких-либо исключений⁴⁶.

Часть СЕПА посвящена содействию торговле и инвестициям. Под содействием торговле и инвестициям понимаются меры, направленные

⁴² Статья 2.2 приложения 5.

⁴³ Хотя ст. 5 приложения 5 предполагает разработку специальных условий для поставщиков услуг из КНР, которые должны быть определены в ходе дальнейших консультаций, эти условия до сих пор не разработаны.

⁴⁴ В ред. ст. 3 п. 2 Дополнения I от 27 октября 2004 г. и ст. II п. 3 Дополнения VIII от 13 декабря 2011 г.

⁴⁵ Как следует из ст. 6.1.1(5) приложения 5, инкорпорированная в Гонконге компания, несущая убытки, и, соответственно, не уплачивающая налог на прибыль, также может быть признана «поставщиком услуг» при выполнении остальных условий.

⁴⁶ Note on the Meeting of 24 January 2006. Para. 17. P. 4.

на увеличение прозрачности административных процедур, согласование стандартов и обмен информацией (ст. 17 СЕПА). Данные меры применяются в десяти областях сотрудничества: поощрение торговли и инвестиций; таможенный контроль; карантин и инспекция товаров, качество и безопасность продуктов; электронная коммерция; прозрачность законов и иных нормативных актов; малые и средние предприятия; различные области производственной деятельности; защита интеллектуальной собственности; маркировка товаров; образование. Этот перечень не является исчерпывающим, и новые области сотрудничества могут быть включены в него после проведения соответствующих консультаций (ст. 17 п.п. 3 и 4 СЕПА; ст. 12 приложения 6).

Нет весомых оснований сомневаться в том, что положения СЕПА соответствует базовым требованиям ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС. Договоренность о более тесном экономическом партнерстве, задуманная, помимо прочего⁴⁷, как механизм, способствующий конвергенции экономик Гонконга и остального Китая и, в конечном итоге, созданию интегрированной экономической системы в рамках единого государства, эффективно выполняет свою задачу. Интересно, что сближение двух экономик происходит настолько быстро, что уже трудно оценить «чистые выгоды, приносимые одним только СЕПА»⁴⁸.

Библиографический список

Adlung R., Roy M. Turning Hills into Mountains? Current Commitments Under the General Agreement on Trade in Services and Prospects for Change // *Journal of World Trade*. 2005. Vol. 39. No. 6.

Antkiewicz A., Whalley J. China's New Regional Trade Agreements // NBER Working Paper No. W109992. 2004.

Bown C. Why are safeguards under the WTO so unpopular? // *World Trade Review*. 2002. Vol. 1. No. 1.

Emch A. Services Regionalism in the WTO: China's Trade Agreements with Hong Kong and Macao in the light of Article V(6) GATS // *Legal Issues of Economic Integration*. 2006. Vol. 33. No. 4.

⁴⁷ Немало исследователей и журналистов называют СЕПА «подарком», преподнесенным центральным правительством КНР Гонконгу для преодоления тяжелого экономического спада в 2003 г., а также с целью поддержки крайне непопулярного тогда главы исполнительной власти автономии Тун Чи-хва (Tung Chee-hwa).

⁴⁸ The Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement... Para. 24. P. 7.

Fink C., Molinuevo M. East Asian Free Trade Agreements in Services: Key Architectural Elements // Journal of International Economic Law. 2008. Vol. 11. No. 2.

Gao H. China's Participation in the WTO: A Lawyer's Perspective // Singapore Year Book of International Law. Vol. 11. 2007.

Gao H. Legal Issues under WTO Rules on the Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) between Mainland China and Hong Kong // Chinese Journal of International Law. 2003. Vol. 2. No. 2.

Harpaz M. China's WTO Compliance-Plus Anti-Dumping Policy // Research Paper No. 01-11. Hebrew University of Jerusalem. February 2011.

Islam R., Alam S. Preferential Trade Agreements and the Scope of GATT Article XXIV, GATS Article V and the Enabling Clause: an Appraisal of GATT/WTO Jurisprudence // The Netherlands International Law Review. 2009. Vol. 56. Issue 1.

Mathis J. Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.

Robert Z. Lawrence. China and the Multilateral Trading System // Faculty Research Working Papers Series. John F. Kennedy School of Government – Harvard University. October 2006. P. 20. URL: <http://www.piie.com/publications/papers/lawrence1006-045.pdf> (дата обращения: 21.12.2011).

Roy M., Marchetti J., Lim H. Service Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS? // World Trade Review. 2007. Vol. 6. No. 2.

Wang Guiguo. The Law of the WTO. China and the Future of Free Trade. Hong Kong–Singapore–Malaysia: Sweet & Maxwell Asia, 2005.

World Trade Report 2011: The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence. Geneva, 2011. URL: http://wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf (дата обращения: 21.08.2011).

Yu Yanning. Trade Remedies: The Impact on the Proposed Australia-China Free Trade Agreement // Michigan State Journal of International Law. 2010. Issue 18.2.

Legal Analysis of the Mainland and Hong Kong Closer Economic Cooperation Partnership Agreement (2003) (Summary)

*Nikolai V. Veremeyev**

Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA), signed between the People's Republic of China and Hong Kong in late 2003, became the first ever free trade deal for the both parties. CEPA is an international agreement, subjected to international (WTO) law, between the central government of China and the government of one of the China's special administrative regions. This distinguishes the Arrangement from a myriad of other regional trade agreements (RTA). CEPA focuses on liberalization of trade in goods and services between China and Hong Kong. The Arrangement generally complies with relevant WTO provisions and covers areas of trade not governed by WTO agreements (WTO-plus). Moreover, in some respects CEPA goes far beyond trade liberalization agenda of many RTAs. CEPA demonstrates China's intention to neutralize those excessive and arguably discriminatory conditions, accepted by her upon admission to the WTO, through the insertion of more favorable rules in her trade agreements with other WTO members.

Keywords: CEPA; Regional Trade Agreements; Hong Kong; WTO; China.

* Nikolai V. Veremeyev – lecturer at the City University of Hong Kong. nv_veremeyev@mail.ru.