

ВТО как инструмент экономической политики стран-членов *

А.Б. Полуэктов

Директор по международному сотрудничеству Координационного совета объединений работодателей России (КСОРР), кандидат экономических наук

Однако реальная практика выполнения соглашений Уругвайского раунда, которые наряду с ГАТТ 1994 образуют правовую структуру ВТО, оказалась намного богаче.

Со времени создания ВТО прошло 10 лет, – срок, вполне достаточный для проведения анализа деятельности всего этого сложнейшего механизма и выявления определенных закономерностей. За эти годы накопилось большое количество материалов, позволяющих проследить, как страны-члены используют свое членство в ВТО в качестве инструмента для защиты и проведения собственных экономических интересов. Большой интерес в этом отношении представляют торговые споры, рассмотренные Органом ВТО по разрешению споров, его доклады и рабочие документы.

За неполные 50 лет существования Генерального соглашения по тарифам и

торговле (1948 – 1995 гг.), предшественника ВТО, в рамках этой организации было рассмотрено всего 98 споров. Лишь за период деятельности ВТО (1995 – апрель 2005 гг.) в Орган по разрешению споров было подано 329 жалоб, из которых только около 70 были разрешены «полубовно», путем консультаций. К настоящему времени Орган ВТО по разрешению споров утвердил доклады третейских судов и Апелляционного органа и формально завершил рассмотрение 84 споров.

Анализ завершенных споров в полной мере демонстрирует, что в течение десяти лет страны-члены ВТО не теряли времени зря и всячески развивали мастерство «творческого» применения как положений правовых инструментов ВТО, так и возможностей, предоставляемых механизмом разрешения споров ВТО.

*Продолжение статьи. Начало см. в журнале «Внешнеэкономический бюллетень», №12 за 2005 год.

Таблица 4

Выявление нарушений положений ВТО

(на основе данных 84 закрытых дел)

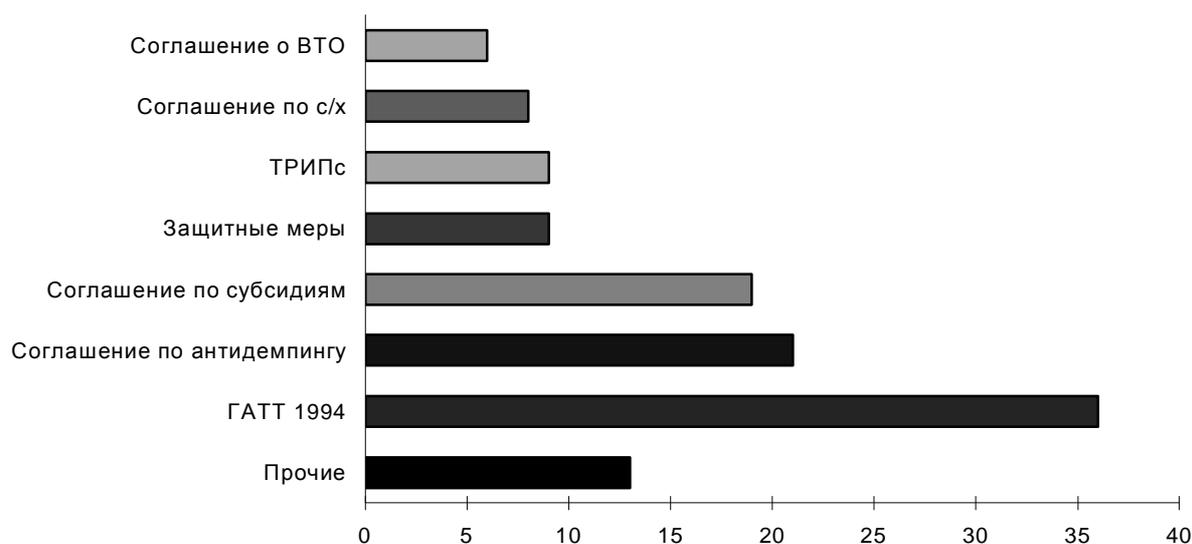
Соглашение	Количество нарушений
ГАТТ 1994	36
Соглашение по антидемпингу	21
Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам	19
Соглашение по специальным защитным мерам	9
ТРИПс	9
Соглашение по сельскому хозяйству	8
Соглашение об учреждении ВТО	6
Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер	5
ГАТС	3
Соглашение по техническим барьерам в торговле	2
Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров	2
Соглашение по правительственным закупкам	1
Соглашение по правилам происхождения	1
ТРИМс	1

Примечание к таблице:

Общее выявленное число нарушений не совпадает с количеством споров, поскольку во многих случаях устанавливалось наличие нарушений сразу нескольких соглашений.

Диаграмма 4

Выявленные нарушения положений ВТО



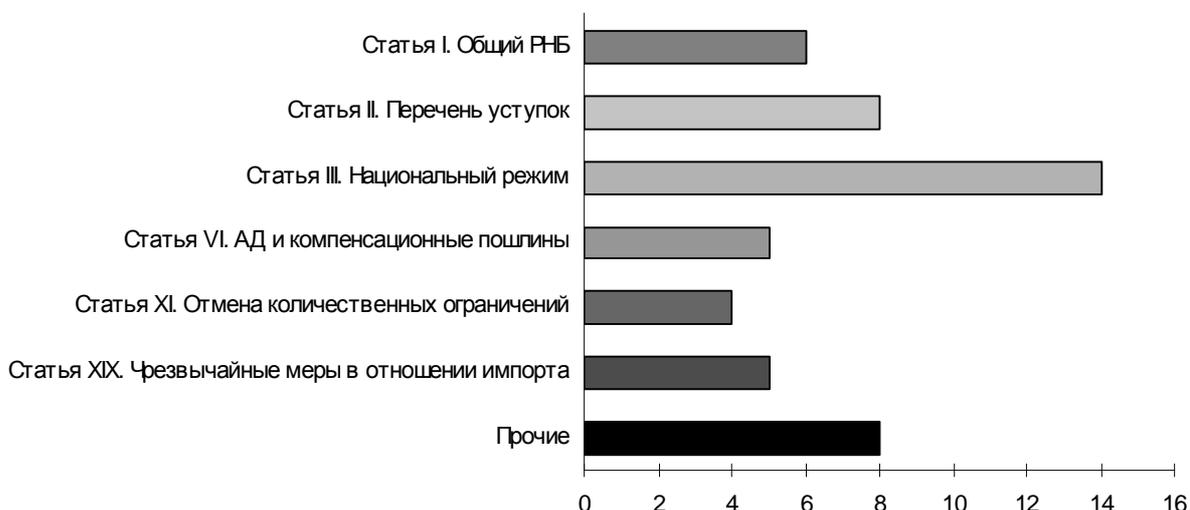
Как видно из приведенной диаграммы, на четыре соглашения – ГАТТ 1994, Соглашение по антидемпингу, Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам и Соглашение по специальным защитным мерам приходится почти 70% всех выявленных нарушений правовых норм ВТО.

Интересно также сравнение числа выявленных нарушений этих соглашений с соответствующими количествами введенных мер (таблицы 1, 2 и 3). Как следует из данных

Таблицы 4, доля успешно оспоренных антидемпинговых мер не превышает 1,3%. Для специальных защитных мер этот показатель составляет 7,6%. Наиболее успешными были жалобы на компенсационные меры: почти 18% введенных мер были признаны незаконными. Как было отмечено выше, методологическая сложность расчетов, связанных с антисубсидийными расследованиями, часто играла злую шутку с их инициаторами.

Диаграмма 5

Выявленные нарушения статей ГАТТ 1994



Обращает на себя внимание, что наибольшее количество нарушений ГАТТ 1994 приходится на Статью III («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») и Статью II («Перечень уступок»). Велико также число нарушений статей VI и XIX, что связано с большим количеством нарушений, выявленных в применении Соглашения по антидемпингу, Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам и Соглашения по специальным защитным мерам. Естественно, что при нарушении соглашения, интерпретирующего и развивающего ту или иную статью ГАТТ 1994, третейский суд довольно часто констатирует и нарушение положений самой «базовой» статьи ГАТТ. Впрочем,

довольно часто встречаются ситуации, когда при многообразных нарушениях соглашения положения его «исходной» статьи в ГАТТ 1994 не нарушаются. Этим, в частности, объясняется определенное расхождение между числом нарушений Соглашения по применению Статьи VI ГАТТ 1994 («Соглашение по антидемпингу») – 21, – и числом нарушений самой Статьи VI ГАТТ 1994 – 5.

Можно предположить, что, нарушая такие основополагающие и, главное, вполне однозначные положения ГАТТ 1994, как Статьи II и III, страны-члены ВТО вполне отдавали себе отчет в своих действиях. Иными словами, становясь перед выбором между защитой национальных производителей от чрезмерной иностранной конку-

ренции и риском быть призванным в качестве ответчика в Орган ВТО по разрешению споров, они очень часто, – как следует из Диаграммы 5, – делают осознанный выбор в пользу решения возникших внутренних экономических проблем в ущерб своим многосторонним обязательствам. При этом, надо полагать, ими проводится оценка экономических последствий обеих альтернатив.

Ниже приведен весьма характерный пример такого подхода, а именно процедура введения Соединенными Штатами специальных защитных мер в отношении широкого сортамента продукции черной металлургии.

Жалоба ЕС, Японии, Южной Кореи, Китая, Швейцарии, Норвегии, Новой Зеландии и Бразилии на США
(март 2002 года)

(Защитные меры в отношении импорта некоторых изделий из черных металлов)

Фактические аспекты спора

В июне 2001 г. Офис Торгового представителя США обратился в Комиссию США по международной торговле (далее «Комиссия») с просьбой провести расследование в отношении широкого сортамента импортных товаров сталелитейной промышленности на предмет причинения ими серьезного ущерба американским производителям аналогичной или конкурирующей продукции. Запрос о проведении расследования касался четырех крупных групп продукции черной металлургии:

- (a) плоский прокат из железа и легированной стали;
- (b) специальные профили из железа и легированной стали;
- (c) трубы и трубки из железа и легированной стали;
- (d) изделия из нержавеющей и легированной стали.

В июне 2001 г. Комиссия возбудила расследование, проинформировав об этом ВТО. Для целей сбора фактической инфор-

мации Комиссия разделила указанные четыре группы продукции на 33 категории товаров, которые производились 27 отдельными отраслями промышленности США.

В октябре 2001 г. Комиссия пришла к выводу о том, что импортная продукция 15 товарных групп не причиняет ущерба американским производителям, и исключила их из дальнейшего рассмотрения. В отношении товаров остальных групп Комиссия США по международной торговле пришла к выводу о наличии серьезного ущерба, который импортная продукция наносит отечественным производителям, о чем представила нотификацию в Комитет ВТО по защитным мерам.

В зависимости от категории товаров, в качестве защитных мер Комиссия предложила повышение ставок таможенного тарифа и введение тарифных квот сроком на четыре года.

В марте 2002 г. президент США Джордж Буш подписал Указ №7529, озаглавленный: «Для облегчения структурной перестройки в условиях конкуренции со стороны некоторых категорий импортных изделий из черных металлов», которым рекомендованные Комиссией окончательные защитные меры были введены в силу. В зависимости от продукции повышение ставок таможенного тарифа составило от 8% (нержавеющая проволока) до 30% (холодно- и горячекатаные профили). Из сферы действия защитных мер была исключена продукция, импортировавшаяся из Канады, Мексики, Израиля и Иордании.

В марте-апреле 2002 г. Европейское Сообщество, Япония, Южная Корея, Китай, Швейцария, Норвегия, Бразилия, Новая Зеландия в рамках процедуры разрешения споров ВТО провели консультации с США. После того, как консультации закончились безрезультатно, эти страны обратились в ВТО с просьбой о создании третейских судов для рассмотрения их претензий к Соединенным Штатам. В ходе проведенных консультаций была достигнута договоренность о том, что все эти запросы будут совместно рассматриваться одним третейским судом, и в июле 2002 г. Генеральный директор ВТО назначил его состав.

В июле 2003 г. третейский суд представил свой доклад (WT/DS248/R,...WT/DS259/R), в котором содержался анализ обстоятельств данного спора в отношении всех

восьми истцов. Соединенные Штаты прибегли к процедуре апелляции, и Апелляционный орган в ноябре 2003 г. опубликовал свой доклад (WT/DS248/AB/R,...WT/DS259/AB/R).

Таблица 5

**Нарушения в действиях США,
выявленные в ходе рассмотрения спора**

Выявленные нарушения	Суть нарушений, выявленных третейским судом (ТС) и Апелляционным органом (АО)
<p>ГАТТ 1994: Статья XIX:1(a) Соглашение: Статья 3.1</p>	<p>ü отсутствует доказательство наличия «непредвиденных обстоятельств» (ТС, АО)</p>
<p>Статья 2.1</p>	<p>ü нарушены все условия, перечисленные в данной статье, которые необходимы для введения защитных мер (ТС, АО)</p>
<p>Статья 3.1</p>	<p>ü нарушена процедура проведения расследования, поскольку не были представлены убедительные объяснения, доказывающие, что «непредвиденные обстоятельства» привели к резкому возрастанию импорта, который нанес серьезный ущерб отечественным производителям (ТС, АО);</p> <p>ü нарушена процедура проведения расследования, поскольку не были представлены адекватные доказательства наличия «возросшего импорта» (ТС, АО);</p> <p>ü нарушена процедура проведения расследования, поскольку не были представлены адекватные доказательства «причинно-следственной связи» между возросшим импортом и причинением серьезного ущерба отечественным производителям (ТС, АО)</p>
<p>Статья 4.2</p>	<p>ü нарушено требование о «параллелизме» между товарами, которые были включены в сферу расследования, и товарами, в отношении которых были введены защитные меры (ТС, АО)</p>
<p>Статья 4.2(b)</p>	<p>ü отсутствует адекватный анализ «причинно-следственной связи» между увеличением импорта и серьезным ущербом (ТС, АО)</p>

По результатам рассмотрения данного спора третейский суд вынес решение о том, чтобы Орган ВТО по разрешению споров рекомендовал Соединенным Штатам привести свою практику

в соответствие со своими обязательствами по Соглашению о специальных защитных мерах. Апелляционный орган поддержал выводы третейского суда практически по всем позициям.

В начале декабря 2003 г. президент Джордж Буш подписал Указ, согласно которому защитные меры, явившиеся предметом спора, были отменены. Характерно, что при подписании Указа президент США, в частности, заявил следующее:

«Вводившиеся защитные меры достигли своих целей, и с учетом изменившихся экономических обстоятельств необходимость в их дальнейшем применении отпала... Сталелитейная промышленность США умело распорядилась передышкой

длительностью в 21 месяц, которую мы предоставили в целях консолидации и реструктурирования. Промышленность достигла успехов в повышении производительности труда, снижении издержек производства и повышении конкурентоспособности Америки по сравнению с иностранными производителями черных металлов».

Ниже в рамке приведена выдержка из оригинала заявления президента Джорджа Буша, сделанного 4 декабря 2003 г.:

President's Statement on Steel

Statement by the President

December 4, 2003

These safeguard measures have now achieved their purpose, and as a result of changed economic circumstances it is time to lift them...

The U.S. steel industry wisely used the 21 months of breathing space we provided to consolidate and restructure. The industry made progress increasing productivity, lowering production costs, and making America more competitive with foreign steel producers.

За подобным (откровенно циничным) поведением Соединенных Штатов, которым в силу объективных или, скорее, субъективных причин потребовалось срочно оградить американскую металлургическую промышленность от иностранной конкуренции, вырисовывается интересная тенденция внутри ВТО, – **использование процедур и механизмов Органа по разрешению споров в качестве инструмента проведения национальной экономической политики.**

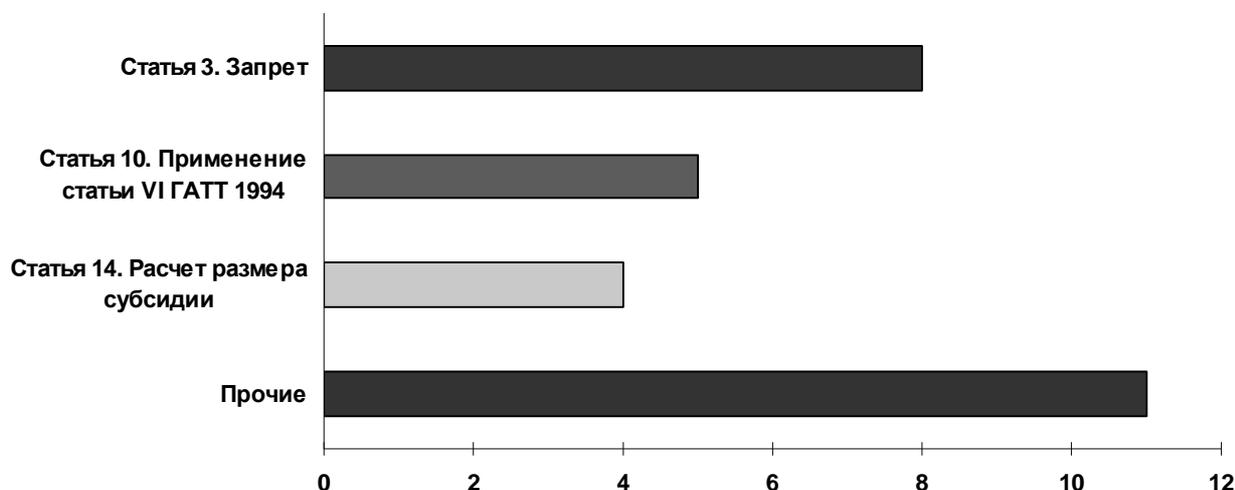
Как показали расследования третейского суда и Апелляционного органа, введя протекционистские меры, США нарушили **все** основные положения Соглашения по применению специальных защитных мер. Умело затягивая время рассмотрения спора и выдвигая один необоснованный аргумент за другим, правительство США без всяких на то оснований, «на ровном месте» оградило американских металлургов от конкуренции

почти на два года. Отметим, что, в соответствии со Статьей 21 Договора о правилах и процедурах разрешения споров, при всех обстоятельствах общее время рассмотрения спора не должно превышать 18 месяцев. Устранив специальные защитные меры в соответствии с рекомендацией Органа ВТО по разрешению споров, США формально не нарушили ни одно из положений Договора о правилах разрешения споров и не понесли никакого наказания за подобный образ действий. Любопытно, что в заявлении американского президента ни слова не сказано о решении, вынесенном ВТО, а все представлено в качестве жеста доброй воли.

Как показывает практика, механизмом разрешения споров вполне можно пользоваться не только для защиты внутреннего рынка от иностранной конкуренции, но и для целей продвижения товаров на внешние рынки.

Диаграмма 6

Нарушения Соглашения по субсидиям



Приведенная диаграмма свидетельствует о том, что наиболее часто нарушаемыми положениями Соглашения были Статья 3 («Запрет»), Статья 10 («Применение статьи VI ГАТТ 1994») и Статья 14 («Расчет размера субсидии как льготы, предоставленной ее получателю»). В частности, из семнадцати статей Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, по которым были выявлены нарушения, лишь на одну Статью 3, запрещающую использование субсидий, увязанных либо с результатами

экспорта, либо с использованием отечественных товаров вместо импортных, приходится около 30% всех установленных нарушений.

Соединенные Штаты создали еще один интересный прецедент по части «творческого» использования механизма разрешения споров. На этот раз – в рамках Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам с целью продвижения экспорта американских товаров на внешние рынки.

Продолжение статьи см. в одном из следующих номеров журнала.