

Система и практика разрешения споров в ВТО

Принятие странами-членами ВТО Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (в дальнейшем – Договоренности), означает создание мировым сообществом эффективной международной системы предотвращения и устранения возникающих торгово-политических конфликтов при нарушении кем-либо из них совместно принятых документов. Это способствует стабильному развитию внешнеэкономических связей.

Л.В. Сабельников

УДК 341.6
ББК 67.412.2
С-120

Договоренность относится к главным документам ВТО, поскольку предусматривает оптимальную на многостороннем уровне систему, ведущую к соблюдению правил международных торговых отношений стран-членов. Без такой Договоренности остальные документы ВТО – соглашения, решения и протоколы были бы декларациями о благих намерениях. Характерно, что в начале Договоренности, в статье 3 – «Общие положения», в п.2 зафиксировано, что «Система урегулирования споров ВТО является центральным элементом, обеспечивающим безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы», а в п. 3 добавлено, что безотлагательное урегулирование конфликтных ситуаций «... необходимо для эффективного функционирования ВТО и сохранения надлежащего баланса между правами и обязательствами членов». Такое значение Договоренности придали ей сами создатели ВТО.

Многолетняя практика функционирования международной системы разрешения споров свидетельствует в целом об объективном и квалифицированном их рассмотрении и создании всем странам-членам ВТО возможностей защиты национальных экономических интересов. В результате создаются более благоприятные условия для деятельности предпринимателей на мировом рынке и повышается авторитет Организации.

Присоединение России к ВТО, открывающее доступ к использованию международной системы разрешения споров, дает стране существенные преимущества: (1) право подавать аргументированные жалобы на неправомерные действия в области регулирования экономики и внешней торговли других членов;



это, в частности, будет удерживать их от грубых актов дискриминации, поскольку в ответ поступит обоснованная жалоба и затем начнется ее детальное беспристрастное рассмотрение с соответствующими негативными последствиями для инициатора таких действий; (2) перспективу защищать национальные внешнеторговые интересы посредством вынесения обязывающего решения в пользу истца с требованием исполнения в установленный срок, принимаемого высшим Органом ВТО; (3) возможность получать аналогичные результаты, участвуя в качестве «третьей стороны» в разрешении спора между другими странами-членами ВТО, в исходе которого она заинтересована; наконец, (4) позволяет истцу применять санкции с разрешения этого органа при невыполнении ответчиком решения, подтверждающего нарушение правил, и тем самым компенсировать понесенный ущерб.

Максимальное использование указанных преимуществ требует активной деятельности по всем отмеченным направлениям и даже за их рамками.

СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ ВТО

Система разрешения споров ВТО предусматривает в принципе одинаковое отношение арбитров ко всем группам стран: к развитым и развивающимся, в том числе к наименее развитым, и к странам с переходной экономикой, как обычно принято их классифицировать в материалах ООН и ВТО, включая Договоренность. Вместе с тем в интересах развивающихся стран и особенно наименее развитых, она содержит ряд положений преимущественно процедурного характера.

Например, Договоренность предусматривает включение в число арбитров представителя развивающейся страны, если такая страна участвует в споре с развитой страной (статья 11, п.11), предоставление развивающейся стране, участвующей в споре в качестве ответчика, достаточного времени для подготовки аргументации в свою защиту (статья 12, п. 10), проявление сдержанности при возбуждении жалоб в отношении наименее развитых стран (статья 24, п.1), возможность получения развивающейся страной у Секретариата ВТО консультации квалифицированного специалиста по правовым вопросам (статья 27, п.1) и др.

В системе разрешения споров ВТО участвуют и тесно взаимодействуют три исполнительных органа: (1) Генеральный совет, выступающий при урегулировании конфликтной ситуации главным таким институтом – Органом по разрешению споров, (2) третейская группа для обстоятельного рассмотрения конкретных причин спора (формируется для каждого случая из списка международных экспертов в области торгового права, незаинтересованных в данном споре) и (3) Апелляционный орган (создается из членов постоянно существующего института при обращении одной из конфликтующих сторон, не согласной с выводами доклада третейской группы). Все три органа функционируют в соответствии с установленной в Договоренности последовательностью разрешения спора.

Орган по разрешению споров на основании статьи 2 – «Механизм применения договоренности» и статьи 5 – «Добрые услуги, согласование процедур и посредничество» уполномочен:

- оказывать добрые услуги при поступлении просьбы, содействовать согласительной процедуре и осуществлять посреднические функции;
- учреждать третейскую группу и создавать Апелляционный орган;
- принимать доклады третейской группы и Апелляционного органа для вынесения решения (консенсусом) на их основе;
- контролировать выполнение решений страной-ответчиком;
- санкционировать приостановление уступок и других обязательств члена в случае невыполнения ответчиком решения этого органа для защиты обоснованных интересов истца;
- информировать Советы и Комитеты о ходе расследования спора, который относится к соглашениям ВТО, находящимся в их компетенции.

Таким образом высший исполнительный орган ВТО регулирует весь процесс разрешения спора: от начала рассмотрения и до завершения путем выполнения его решения страной-нарушителем правил. Этому органу фактически поручено осуществление Договоренности, что еще раз свидетельствует о большом значении, придаваемом членами ВТО справедливому разрешению споров¹.

Третейская группа, включающая международных арбитров для разрешения спора, создается по просьбе истца для рассмотрения существа конфликта и обоснованности жалобы, когда двусторонние переговоры не дали положительных результатов. В соответствии со статьей 7 – «Полномочия третейской группы» – эта группа должна обстоятельно изучить вопрос и сделать выводы для формулирования рекомендации или принятия решения Органом по разрешению споров.

Третейская группа состоит из высококвалифицированных правительственных или неправительственных специалистов стран, не являющихся участниками спора. Члены Группы выбираются из общего списка в несколько десятков потенциальных кандидатов, составленного Секретариатом ВТО. Группа обычно насчитывает 3 члена (или, по соглашению конфликтующих сторон, 5 членов), расследующих конфликт в личном качестве.

Третейская группа имеет право:

- запрашивать информацию и технические консультации у любого лица или организации, находящейся под юрисдикцией члена, и
- консультироваться по научным и техническим вопросам, затронутым стороной спора.

¹ Российские юристы справедливо отмечают, что «Название Органа по разрешению споров не совсем точно. Орган не занимается непосредственно разрешением споров. Он лишь организует и контролирует этот процесс...». Зенкин И. «Право Всемирной торговой организации» М., 2003 г., с. 209



Статья 25 – «Арбитраж» разрешает ускоренное его проведение, как альтернативного варианта разрешения спора, способного облегчить процесс его урегулирования. Такой вариант используется по взаимному согласию сторон, которые договариваются о процедуре и о том, что будут придерживаться принятого решения.

Апелляционный орган состоит из 7 постоянных членов; из них в порядке ротации для изучения конкретного доклада третейской группы и принятия заключения избираются 3 представителя. Этот орган состоит из лиц, обладающих признанным авторитетом, доказавших свою компетентность в области права и международной торговли. Учреждает его также Орган по разрешению споров.

Одной из трех важных особенностей процесса разрешения споров в рамках ВТО является деление всей процедуры на несколько этапов, следующих в строгой последовательности и ограниченных во времени (днями и месяцами). В результате спор, как правило, не может рассматриваться бесконечно или оказаться в тупиковой ситуации. Такой порядок дисциплинирует поведение конфликтующих сторон, и ориентирует их с самого начала расследования на достижение обоснованного конечного результата, что имеет принципиальное значение (об этом говорится в следующем разделе).

Процедура разрешения спора начинается с двусторонних переговоров конфликтующих сторон; с их согласия к переговорам могут присоединиться другие заинтересованные члены ВТО в качестве «третьей стороны».

Просьба о консультации исходит от истца по дипломатическим каналам. В просьбе излагается суть жалобы и предложение потенциальному ответчику отменить принятую меру, ограничивающую торговлю истца. Сторона, к которой обращена просьба, выдвигает свои аргументы в защиту и редко сразу соглашается с предложением истца. Затем следует договоренность о встрече. Потенциальному ответчику Договоренность рекомендует положительно на нее отреагировать. Юридически это означает признание факта равенства стран-членов ВТО в отношениях друг с другом.

В целях придания обязательности и конструктивности участия потенциального ответчика в двусторонних переговорах предусмотрен 10-дневный срок для ответа и 30-дневный для их начала. В интересах повышения эффективности консультаций участники спора могут прибегнуть к процедуре оказания «добрых услуг» со стороны руководства ВТО.

На проведение двусторонних переговоров отводится 60 дней. При их негативном исходе истец может обратиться в Орган по разрешению споров с просьбой об учреждении третейской группы. Обращение направляет правительство, но инициатором обычно выступает отраслевое объединение предпринимателей, которые обладают первичной информацией о возникшей проблеме: об ущербе от нарушения правил. Тем самым разрешение спора переходит ко второму этапу, который начинается с изложения истцом и потенциальным ответчиком своих позиций.

Третейская группа регулярно консультируется с конфликтующими сторонами и, как «туманно» сказано в статье 11, этой группе следует «...предоставлять им адекватные возможности для выработки взаимодовлетворяющего решения», т.е., иными словами, всячески содействовать скорейшему урегулированию спора.

Разъясняется, что в случае благоприятного результата поиска такого решения третейская группа предоставляет короткий доклад с указанием достигнутого итога. В ином случае в докладе подробно излагаются фактический материал конфликта, обосновывающий выводы для рекомендации. Отмечается необходимость высокого качества доклада и вместе с тем недопустимость задержки в его подготовке; обычный срок составления доклада 6 месяцев, а в исключительных случаях – не более 9 месяцев.

Третейская группа информирует конфликтующие стороны о ходе работы над докладом также поэтапно. На первом этапе представляются отдельные его разделы с фактами и аргументами для получения замечаний, а затем – предварительный вариант с выводами и заключениями для той же цели. На завершающем этапе составляется окончательный доклад с учетом замечаний, но без участия сторон спора.

Обращается внимание на то, что на первом заседании Третейской группы сначала заслушивается истец, а затем – ответчик, а на втором заседании – они же, но в обратном порядке. Это подчеркивает беспристрастность процедуры и уважение к обеим сторонам спора.

Окончательный доклад Третейской группы, направляемый членам ВТО, рассматривается и принимается Органом по разрешению споров в течение 60 дней, если ни одна из сторон конфликта не уведомила о решении подать апелляцию. Выводы третейской группы могут быть утверждены, изменены или отменены (случаев отмены не было).

Обращение к **Апелляционному органу**, если оно возникает, открывает третий этап разрешения спора. Этот этап продолжается обычно 60 дней (в исключительных случаях – до 90 дней). Апелляционный орган ограничивается изучением правовых вопросов и юридического толкования положений доклада. Разбирательство ведется без участия конфликтующих сторон. Мнения, выраженные в докладе, приводятся анонимно.

Доклад Апелляционного органа, как отмечено в статье 17, в п.14 «...принимается Органом по разрешению споров, и, безусловно, признается сторонами спора...», т.е. обжалованию не подлежит.

Между Апелляционным органом и Третейской группой не должно быть контактов по рассматриваемым вопросам. Вместе с тем в их деятельности могут участвовать «третьи стороны», заинтересованные в поставке товаров и услуг на рынок страны-ответчика; они получают возможность выразить свое мнение по существу конфликта и предоставить письменное заявление, которое передается сторонам спора и отражается в докладе третейской группы.



В статье 21 – «Контроль за выполнением рекомендаций и решений» отмечается, что незамедлительное их выполнение «является необходимым для обеспечения эффективности урегулирования споров в интересах всех членов».

Процедура контроля детально регламентирована. Во-первых, ответчик должен в течение 30 дней проинформировать Орган по разрешению споров о своих намерениях: выполнить его рекомендации и решения незамедлительно или в течение разумного периода (под таким периодом понимаются срок предложенный истцом, или взаимно согласованный конфликтующими сторонами срок в пределах 45 дней, или, наконец, срок определенный Третьей группой в пределах 15-18 месяцев). В случае недостижения договоренности Орган по разрешению споров принимает обязательное решение, на исполнение которого отводится до 15 месяцев. Во-вторых, Орган по разрешению споров следит за выполнением решения: регулярно включает этот вопрос в повестку дня заседаний (до выполнения) и требует от ответчика информацию о ходе выполнения (до заседания).

Другой немаловажной особенностью системы разрешения споров в ВТО является конфиденциальность переговоров конфликтующих сторон. Она неоднократно отмечается в Договоренности и Дополнении к ней.

В частности, в статье 4 – «Консультации», в п.6 прямо говорится, что «Консультации носят конфиденциальный характер...». В статье 5 – «Добрые услуги, посредничество», возможность которых, как отмечалось, предусматривается в Договоренности, также «...являются конфиденциальными». Статья 13 – «Право запроса информации» – разрешает третьей группе запрашивать необходимую ей конфиденциальную информацию у любого органа. В статье 14, озаглавленной – «Конфиденциальность», в п.1 повторяется, что «Обсуждение в третьей группе является конфиденциальным», а в статье 18 говорится, что «Заявления, представленные третьей группе или Апелляционному Органу в письменном виде должны рассматриваться как конфиденциальные...». Наконец, в Дополнении 3 к Договоренности – О процедуре работы третьей группы – упоминается, что «Ход обсуждения и документы, которые ей предоставляются остаются конфиденциальными».

Таким образом конфиденциальность распространяется на весь процесс переговоров – от двусторонних консультаций партнеров до их контактов с Апелляционным органом. Это ограничивает доступ всех членов ВТО к ознакомлению с тактикой и другими аспектами переговоров (особенно с практически полезными деталями их для использования в качестве прецедента). Однако, как показано в заключительном разделе статьи, конфиденциальность расширяет возможности конфликтующих сторон для поиска компромисса по разным направлениям, в том числе и за рамками конкретного спора, чтобы достигнуть взаимоприемлемого результата.

Наконец, еще одной особенностью системы разрешения споров в ВТО является порядок урегулирования конфликта, предусматривающий использование трех

способов. Установленный порядок позволяет (1) выбрать более подходящий способ для конфликтующих сторон, (2) обеспечить интересы пострадавшего члена и (3) укрепить авторитет многосторонних правил международной торговли, поскольку ее нарушение не остается безнаказанным.

Способы урегулирования конфликта рассматриваются в статье 3 – «Общие положения», в п.7, и в статье 21 – «Компенсация и приостановление уступок». В статье 3 обосновывается и формулируется первый способ урегулирования: отмена принятой ответчиком меры, несовместимой с правилами ВТО. Этот способ является предпочтительным, тогда как остальные два способа рассматриваются как временные, когда ответчик не может немедленно осуществить отмену своей меры (первый способ выделен в отдельную статью и подробно представлен в начале Договоренности).

Вторым способом является предоставление ответчиком истцу компенсации за понесенный ущерб или за невыполнение иным образом рекомендаций и решений в течение разумного времени в форме адекватных льгот в регулировании торговли. Например, если повышение импортной пошлины на товар ответчику было необходимо, компенсацией может служить адекватное снижение им пошлины на другой товар, представляющий интерес для экспорта истца.

Третий способ, допустимый в крайнем случае, когда первые два способа невозможны для ответчика (или вопрос о компенсации не согласован в течение 20 дней), состоит в предоставлении Органом по разрешению споров права истцу на ответную меру в отношении ответчика в форме отзыва эквивалентной ранее предоставленной уступки в процессе либерализации внешней торговли. Такой способ позволяет преодолеть тупиковую ситуацию, хотя и противоречит основному направлению деятельности ВТО: содействие развитию международной торговли (используется сравнительно редко).

Порядок приостановления действия уступок, изложенный в статье 21, предусматривает: сначала стремиться к приостановлению их в том же секторе торговли, затем, при невозможности, обратиться к поиску приостановления уступок в других секторах и, наконец, по той же причине, к поиску – в иных соглашениях ВТО. В определении адекватности отзыва уступок участвует третейская группа.

Логическим завершением Договоренности является статья 23 с символическим названием «Укрепление многосторонней системы». В этом контексте статья обязывает страны-члены ВТО выполнять решения Органа по разрешению споров, принимаемые на основе выводов третейской группы и Апелляционного органа.

Такова многоступенчатая, дорогостоящая, сравнительно продолжительная и порой обременительная система разрешения споров, но она позволяет учесть интересы конфликтующих сторон и «третьих сторон», а также, в конечном счете, всех членов ВТО независимо от их позиций на мировом рынке.

Далее будет анализироваться функционирование системы разрешения споров ВТО, свидетельствующее о достигнутых положительных результатах, некоторых



результатах, не достигнутых в срок или вообще не достигнутых, а также рассматриваются первые шаги России по использованию полученных прав и высказываются соображения о возможности оптимизации этой деятельности.

ПРАКТИКА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ВТО

В Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, в статье 3 – «Общие положения», п.6, содержится принципиально важное для практики положение: «Целью механизма урегулирования споров является *позитивное* разрешение спора» (слово «позитивное» выделено нами). Таким образом задача соответствующих органов ВТО состоит в урегулировании конфликта на взаимоприемлемой основе, а не в наказании не соблюдающих правила, как поступают суды при рассмотрении нарушений законов, хотя наказание в специфической форме ВТО также предусматривает, но в качестве крайней меры (третий способ урегулирования конфликта, рассматривавшийся в предыдущем разделе статьи).

Прошедшие два десятилетия функционирования системы разрешения споров ВТО дают достаточный фактический материал, свидетельствующий в целом об эффективности функционирования этой системы, что не исключает отдельных недостатков и возможности ее совершенствования в перспективе.

Положительная оценка системы разрешения споров ВТО основывается на комплексе объективных показателей. К ним относятся динамика инициированных споров, технология их рассмотрения, выгоды и страновой состав стран-участниц, обращающихся за защитой национальных экономических интересов, процедуры исполнения принятых решений и др. Конкретно имеются ввиду следующие показатели.

Во-первых, практика подтверждает объективный подход органов ВТО при рассмотрении споров, хотя в некоторых развитых странах и прежде всего в США возникали сомнения на этот счет.

В частности, у американских конгрессменов, ознакомившихся с данными о большом числе случаев привлечения США в качестве ответчика за первые почти десять лет функционирования ВТО (в 30 случаях из 64), появились подозрения в предвзятости. Конгрессмены обратились к национальной Генеральной счетной палате с просьбой провести соответствующее расследование за период с 1995 г. по 2003 г. Его результаты опровергли подозрения: эксперты Палаты не обнаружили несостоятельности жалоб против США, и все выдвинутые обвинения о неправомерности ограничений торговли были должным образом обоснованы. В резюме к представленному документу отмечалось: «...эксперты почти единогласно признали, что ВТО относится к США также как и к другим членам»².

² Standard of Review and Impact of Trade Remedy Rulings. United States General Accounting Office. Washington D.C., July 2003, p. 11.

Во-вторых, растет общее количество инициированных споров в рамках ВТО (уже приблизилось 500), что, естественно, в условиях значительного роста масштабов международной торговли (с 3,7 трлн долл. в 1993 г. до 23,2 – в 2013 г.) и числа стран-членов (со 112 до 157). Это указывает на авторитет, которым пользуется ее механизм разрешения споров.

В-третьих, если рассматривать количество инициированных споров в ВТО за одинаковые периоды, точнее за три шестилетних периода с 1995 г. по 2012 г., то в их динамике можно выявить некоторые закономерности, заслуживающие внимания. С 1995 г. по 2000 г. инициировано 218 споров, с 2001 г. по 2006 г. – 136 споров и с 2007 г. по 2012 г. – 98 споров. Таким образом их количество уменьшилось за третий период более чем в два раза по сравнению с первым периодом.

Максимальное количество инициированных споров в год в те же периоды сокращалось: в первом периоде было 50 таких споров (в 1997 г.), во втором периоде – 37 (в 2002 г.) и в третьем – 27 (в 2012 г.). И минимальное количество инициированных споров за год тоже сокращалось: в первом периоде их было 30 (в 1999 г.), во втором периоде – 11 (в 2005 г.) и в третьем наименьшее количество – 8 (в 2011 г.).

Тенденция к сокращению числа инициированных споров, видимо, вызвана объективным и квалифицированным их рассмотрением арбитрами ВТО. К ее системе разрешения споров страны обращались лишь в тех случаях, когда истцы были уверены в обоснованности своих претензий.

В 2012 г. отмечено увеличение количества инициированных споров до 27 в связи с замедлением экономического развития многих стран и активизировавшимся использованием ими нетарифных протекционистских мер, вызвавшим в ответ негативную реакцию стран торговых партнеров.

В-четвертых, система разрешения споров ВТО побуждает страны-члены к урегулированию конфликтов на первой же стадии переговоров. В результате при двусторонних контактах устраняется преобладающая часть споров – свыше 60%. Такой подход к процедуре урегулирования споров, поощряемый Договоренностью, (1) отвечает интересам конфликтующих сторон, (2) упрощает и ускоряет процесс урегулирования конфликта, (3) разгружает аппарат ВТО от административных функций и, наконец, (4) сокращает его расходы.

В-пятых, инициаторами рассмотрения конфликтов в системе разрешения споров ВТО все чаще становятся развивающиеся страны, убеждающиеся, что эта система, функционируя объективно и квалифицированно, позволяет им удовлетворять обоснованные претензии к развитым странам, чего не было раньше, до создания ВТО. В отдельные годы на развивающиеся страны приходилась наибольшая доля инициированных споров (в 2003 г., например, 15 из 26 споров, а в 2005 г.



соответственно 7 из 11), тогда как в международной торговле на развивающиеся страны приходится меньше половины ее³.

Одним из новых примеров, подтверждающих возможность даже наименее развитых стран с помощью системы разрешения споров ВТО отстаивать свои экономические интересы при неправомерных действиях развитых стран, включая США, часто не соблюдающих правила ВТО (США являются лидером в качестве ответчика: на них приходится 25% всех таких споров при вдвое меньшей доле в мировой торговле; эта доля больше, чем доля США в спорах в качестве истца), может служить то, что 28 января 2013 г. Орган по разрешению споров ВТО предоставил крохотной двухостровной стране в Карибском бассейне – Антигуа и Барбуду с населением в 62 тыс. человек право на отзыв уступок в торговле с США в качестве санкции за невыполнение последними его предписаний.

Таким образом система разрешения споров ВТО может обеспечить всем странам, в том числе экономически слабым, защиту их национальных интересов, когда им неоправданно наносят ущерб наиболее сильные торговые партнеры.

В-шестых, система разрешения споров в ВТО построена таким образом, что главный способ не только признан в Договоренности, но и доминирует на практике: отказы страны от мер регулирования экономики или внешней торговли, несовместимых с правилами ВТО (составляет 95%, включая отзывы жалоб истцом в связи с достижением взаимоприемлемой договоренности). Тем самым страны-члены ВТО ориентированы на соблюдение совместно согласованных правил, а поскольку решения Органа по разрешению споров обычно исполняются, авторитет многостороннего регулирования международной торговли повышается.

Наконец, происходит сокращение количества обращений стран-членов ВТО в Апелляционный орган при несогласии с выводами экспертов третейской группы о причинах и позициях участников спора. Если в первое время такие обращения подавались в отношении большей части расследований, то в последние годы они стали единичными. Это указывает на повышения доверия к системе разрешения споров ВТО.

Несмотря на приведенные показатели, позволяющие положительно оценить в целом систему разрешения споров ВТО, ее функционирование небезупречно. Возникают трудности при защите интересов развивающихся стран от развитых,

³ В отличие от аналогичного механизма ГАТТ, базировавшегося на двух статьях (XXII – «Консультации» и XXIII – «Аннулирование или сокращение выгод») и привлекавшего преимущественно развитые страны. Для сравнения можно привести данные о большом различии в составе стран, участвовавших в рассмотрении споров в рамках ГАТТ в середине 1994 г., т.е. накануне создания ВТО: на этапе двусторонних консультаций и на рассмотрении третейских групп находилось 47 споров; из них 41 спор инициировали развитые страны и лишь 6 спорах – развивающиеся.

и тогда разбор конфликта затягивается на много лет, или при конфликтах между наиболее сильными развитыми странам, точнее между конкурирующими их ТНК, и тогда не всегда удается найти решение, рассмотрение спора выходит за рамки правил, установленных в Договоренности, и имеет неопределенную перспективу на урегулирование.

Например, лидирующим по срокам (почти два десятилетия) было рассмотрение спора ряда латиноамериканских стран с Евросоюзом, который не распространял на них льготы, предоставлявшиеся при импорте бананов нескольким другим развивающимся странам (спор завершился лишь в конце 2012 г. отменой ЕС дискриминационного режима). Десять лет без результата длится спор между США и Евросоюзом, обвиняющих друг друга в неправомерном предоставлении государственных субсидий, нарушающих правила ВТО, при производстве экспортируемых гражданских крупнофюзеляжных самолетов – соответственно «Боинг» и «Эйрбас» (инициатором спора выступили США, но они ничего не достигли, ибо сами также прибегают к этому методу недобросовестной конкуренции, а добиться отказа обеих конфликтующих сторон от субсидирования соответствующим органам ВТО пока удалось). Кроме того, десятки развивающихся стран-членов ВТО ни разу не подавали жалобы на торговых партнеров, поскольку урегулирование конфликтов в рамках ВТО связано с непосильными для них расходами.

В программы Конференций министров и многосторонних переговоров (раундов) включается вопрос об улучшении этой системы. За истекшие годы подано несколько сотен предложений, но консенсуса нет. Среди них было, например, предложение об установлении финансовой компенсации ответчиком ущерба, причиненного истцу; однако противники такого подхода не без основания считают, что это будет служить интересам богатых стран, которые начнут «откупаться» при нарушениях правил ВТО, и нарушения станут более частными, разрушая многостороннее регулирование торговли.

В повестке дня ведущихся до сих пор с 2001 г. переговоров Дохийского раунда, в разделе 29 – «Понимание урегулирования споров» записано, что «Мы согласны провести переговоры по усовершенствованию и разъяснению понимания урегулирования споров. Переговоры должны проходить... на основе любых дополнительных предложений со стороны членов ВТО, ставить перед собой задачу по согласованию всех усовершенствований и разъяснений не позднее мая 2003 г...».

Однако, 5-я Министерская конференция ВТО в 2003 г. закончилась безрезультатно. Срок согласования предложений «по усовершенствованию и развитию» системы разрешения споров был перенесен. К новому сроку какой-либо документ по их урегулированию также не был подготовлен. В последнее время вопрос об усовершенствовании системы разрешения споров все больше смещается к «разъяснению, как бы не навредить», поскольку она устраивает большинство членов, т.е. развивающихся стран.



На 9-ой Конференции министров в декабре 2013 г. по системе разрешения споров ВТО принято одно короткое решение – «Соблюдение ТРИПС (Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности) и ситуационные жалобы». Решение имеет прямое отношение лишь к этому соглашению, но затрагивает важную проблему за его рамками.

Суть проблемы состоит в том, что в ВТО сложилась практика инициирования жалоб, за которым следовало их рассмотрение и т.д., одними членами против других членов, даже когда действия последних непосредственно не нарушали какие-либо соглашения ВТО, например, в соответствии с положениями Договоренности в статье 26 (см. раздел 2.2) или по поводу методов составления показателей для обоснования принятия ограничивающих торговлю мер. Однако о правомерности такого подхода в отношении ТРИПС у членов не было единства мнений, поскольку в его статье 64 – «Урегулирование споров», в п.2 содержалось положение, устанавливающее временный мораторий на такую практику. Срок моратория несколько раз продлялся, и решение 9-ой Конференции министров вновь продлило его до 31 декабря 2015 г., уполномочив Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности провести консультации и дать рекомендации следующей Конференции министров.

Таким образом многосторонние переговоры продолжаются и могут привести к некоторым изменениям в практике разрешения споров в ВТО, но могут и не привести.

УЧАСТИЕ РОССИИ В УРЕГУЛИРОВАНИИ СПОРОВ В РАМКАХ ВТО

Сравнительно широкое применение торговыми партнерами разного рода ограничений против российских поставщиков (после присоединения России к ВТО почти два десятка стран-членов применяли свыше 80 таких ограничений, а ущерб от них оценивался примерно в 2 млрд долларов в год) потребовало прибегнуть к использованию ее системы разрешения споров. Это следует оценить положительно.

Наибольшее распространение получило участие России в качестве «третьей стороны» в урегулировании споров между другими членами ВТО. Число случаев этого участия приблизилось к двадцати. Поскольку присоединение к ВТО (официально 22 августа 2012 г.) открыло России доступ к ранее начатым ими спорам, почти половина случаев приходится на участие таких спорах, возникших с 2009 г., в том числе в некоторых спорах, инициированных США против КНР. После присоединения к ВТО Россия участвует в двух спорах, инициированных уже КНР против США (в отношении неоправданного применения компенсационных и антидемпинговых мер).

Участие в рассмотрении споров в качестве «третьей стороны» целесообразно. Во-первых, в условиях конфиденциальности переговоров по разрешению споров Россия, относительно недавно присоединившаяся к ВТО, получила доступ к про-

цедуре их рассмотрения и урегулирования: к информации о формулировании жалобы истцом и реакции на нее ответчиком, о тактике отстаивания своих позиций конфликтующими сторонами, о направлениях поиска компромиссного решения и т.д. Эта информация может принести значительную пользу в схожих ситуациях, особенно когда в спорах между другими ее членами выступают страны, конфликтующие и с Россией. Во-вторых, имея право задавать вопросы, выступать при обсуждении деталей спора и представлять дополнительные фактические материалы с аргументацией в национальных интересах, «третья сторона» может их защищать.

В качестве истца Россия пока проявила меньшую активность, что, очевидно, связано с большой ответственностью за исход рассмотрения первых споров (благоприятное решение, помимо материальных выгод, может служить фактором, удерживающим партнеров от применения против нашей страны недостаточно обоснованных ограничений торговли) при малом практическом опыте в правовых процедурах ВТО.

В декабре 2013 г. Россия инициировала первую жалобу в ВТО в связи с некорректным расчетом цен экспертами Евросоюза на природный газ, который использовался в производстве ряда видов труб и минеральных удобрений, поставлявшихся в страны объединения. Эти эксперты брали не реальную цену российского газа в производстве, а более высокую, оплачиваемую Евросоюзом при импорте газа. В результате цена указанных товаров оказывалась искусственно заниженной, что требовало, по мнению экспертов, установления дополнительной пошлины. В апреле 2014 г. Россия инициировала вторую жалобу в отношении мер Евросоюза в области регулирования энергетического сектора, несовместимых с рядом статей ГАТТ и соглашений ВТО. Начались двусторонние переговоры.

Вместе с тем нельзя не отметить, что и против России поданы жалобы, в частности, две в связи с установлением т.н. «утилизационного» сбора при импорте автомобилей, удорожающего их ввоз и снижающего конкурентоспособность. С просьбой о проведении соответствующих консультаций в июле 2013 г. сначала обратился Евросоюз, а затем Япония. Кроме того, поступили жалобы от Евросоюза в апреле 2014 г. на ограничение импорта свинины, в мае того же года – на установление антидемпинговых пошлин при импорте автомобилей из Германии и Италии, а в октябре – на тарифное регулирование ввоза некоторых сельскохозяйственных и промышленных товаров. Ведутся переговоры об урегулировании этих проблем⁴.

Жалобы членов ВТО лишней раз напоминают, что бесконфликтное изменение регулирования внешней торговли требует строгого следования правилам, согласованным в этой организации. Последние допускают применение многочисленных, но строго фиксированных в ее документах ограничений торговли (примерно три десятка разрешающих исключений и оговорок), иначе есть риск стать ответчиком в споре и проиграть его.

⁴ Dispute Settlement: DISPUTE DS 400-479. The summary prepared by the WTO Secretariat 2014.



Представляется, что необходимо ориентироваться на сложившуюся практику преимущественного выполнения правил ВТО и не искать разного рода «лазейки» для уклонения от их выполнения, хотя в отдельных случаях и такой выход, видимо, возможен, но тогда возможны и неблагоприятные последствия.

Для оптимизации использования Россией системы разрешения споров ВТО – увеличения выгод и предотвращения поступления жалоб от торговых партнеров – может быть принят комплекс информационно-консультационных мер общедоступной и в конфиденциальной формах, внутри страны и в ее отношениях с другими, дружественными странами, особенно с развивающимися – в связи с ростом их значения в международной торговле и участия в качестве истцов в системе разрешения споров ВТО.

Первоочередными такими мерами представляются, в частности, (1) публикация большим тиражом Договоренности, снабженной подробными комментариями квалифицированных специалистов в области международного торгового права, особенно в отношении практически наиболее важных ее статей, положения которых становятся объектом многих споров – например, число споров в 1995-2012 гг. в связи с антидемпинговыми мерами достигло 97, а с субсидированием производства – 90⁵ – для обеспечения этим материалом отраслевых объединений предпринимателей, заинтересованных министерств и компаний (последние склонны порой к занижению цены для повышения конкурентоспособности товара), юридических и экономических высших учебных заведения и (2) обращение в Секретариат ВТО с просьбой об оказании технической помощи в ознакомлении сотрудников государственных и негосударственных учреждений, имеющих отношение к развитию внешней торговли, и непосредственно ее участников путем организации и проведения специальных семинаров по технологии разрешения споров в рамках ВТО с привлечением зарубежных экспертов⁶.

В дальнейшем аналогичные задачи на более высоком уровне и с большей практической отдачей можно было бы решать посредством сбора, обобщения и систематизации материалов о благоприятных и неблагоприятных прецедентах рассмотрения споров на основе периодических отчетов российских представителей⁷,

⁵ “Dispute settlement activity in 2012”, WTO, Annual Report 2012 p. 87

⁶ Оказание такой помощи предусмотрено в Договоренности, в статье 27 – “Функции Секретариата”. В п.3 статьи говорится, что “Секретариат организует специальные курсы обучения для заинтересованных членов по вопросам настоящих процедур и практики разрешения споров с целью повышения информированности экспертов членов в этой области”.

⁷ Органы ВТО, насколько можно судить по статьям Договоренности, не руководствуются прецедентным правом, но в некоторых зарубежных материалах отмечается, что элементы прецедентности присутствуют при мотивации принятия решений по новым спорам, аналогичным в той или иной степени ранее возникшим и урегулированным.

которые непосредственно участвуют в конфиденциальном рассмотрении споров: в качестве либо «третьей стороны», либо страны-истца, либо страны-ответчика. Такие материалы тоже подлежат распространению, но с сохранением их официального статуса – как конфиденциальные (с грифом «для служебного пользования»).

В связи с тем, что наиболее конфликтными сферами в современной международной торговле стран-членов ВТО, как отмечалось, являются использование демпинга и субсидирования, российским предпринимателям впредь при установлении экспортных цен, а государству при предоставлении компаниям финансовой поддержки в той или иной форме необходимо проявлять осторожность и руководствоваться допускаемыми исключениями из запрещений, которых, как отмечалось, немало.

Приведенные случаи из практики разрешения споров свидетельствуют, что при составлении жалобы особенно важным является качество аргументации, а не количество претензий, и что поводом для нее может служить не только нарушение правил ВТО, но и некорректный метод расчета при обосновании. Кроме того, в отдельных случаях может быть полезным и затягивание процесса расследования в соответствии с ее правилами⁸.

В декабре 2013 г. Президентом РФ принято решение о создании Представительства при ВТО в Женеве, как сказано в документе, «в целях дальнейшей интеграции России в международную торговую систему и создания условий для эффективного взаимодействия с ВТО». Это означает, что не только сотрудники, но и руководство Представительства получают возможность постоянного общения с Секретариатом ВТО и его руководством, в том числе по запросам из России, относящимся к конкретным спорам.

Необходимо особо обратить внимание и на целесообразность использования расширяющегося торгово-экономического сотрудничества стран группы БРИКС, которые обладают значительно большим опытом, чем Россия, во взаимодействии с органами ВТО.

В Концепции участия Российской Федерации в объединении БРИКС, утвержденной Президентом 21 марта 2013 г., формулируются следующие основные цели. В частности, в пункте 18-б этого документа сначала указано в общей форме «раз-

⁸ Большой резонанс в мире вызвали необоснованные меры по ограничению импорта, принятые администрацией США в марте 2002 г. для поддержки компаний отечественной черной металлургии: последовали жалобы в ВТО многих развитых и развивающихся стран. Американцы избрали тактику затягивания рассмотрения спора, формально не нарушая положений Договоренности. Лишь за несколько дней до истечения конечного срока исполнения решения Высшего органа ВТО о необходимости отмены принятых мер президент страны 4 декабря 2003 г. объявил об этом и добавил, что они выполнили свою функцию. В результате предприниматели получили почти 2-х-летнюю защиту от иностранных конкурентов. БИКИ, 18.ХП. 2004 г.



витие сотрудничества с государствами-участниками БРИКС в рамках международных организаций для совместного продвижения общих интересов в сфере международной торговли», а затем эта цель конкретизируется в пункте 18-з следующим образом: «... сотрудничество на уровне постоянных представительств государств-участников БРИКС при Всемирной торговой организации...».

Обмен опытом в области разрешения споров на основе материалов из «первых рук» сотрудников и руководства представительств при ВТО стран группы БРИКС должен стать одним из приоритетных направлений такого сотрудничества. В пользу высказанного соображения свидетельствуют произошедшие сравнительно недавно два немаловажных кадровых изменения в руководстве Секретариата ВТО: избрание Генеральным директором бразильца Р.Азеведо и назначение одним из его заместителей гражданина Китая.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. World Trade Organization, Geneva, 1995
2. Практическое руководство по мировой торговой системе. Международный торговый центр ЮНКТАД/ВТО – Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Женева/М. 1999, 423 с. (Prakticheskoe rukovodstvo po mirovoj trgovoj sisteme. Mezhdunarodnyj trgovyj centr JuNKTAD/VTO – Torgovo-promyshlennaja palata Rossijskoj Federacii, Zheneva/M. 1999, 423 s.)
3. Всемирная торговая организация. Краткое пособие для бизнеса. М., 2002 г. (Vsemirnaja trgovaja organizacija. Kratkoe posobie dlja biznesa. M., 2002 g.)
4. Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты. М. 2002. 486 с. (Rezul'taty Urugvajskogo raunda mnogostoronnih trgovyh peregovorov. Pravovye teksty. M. 2002. 486 s.)
5. “Россия на пути к ВТО”, Информационный бюллетень, NN 1-8, 2001-2003 гг. (“Rossija na puti k VTO”, Informacionnyj bjulleten', NN 1-8, 2001-2003 gg.)
6. Всемирная торговая организация и национальные экономические интересы. Институт мировой экономики и международных отношений, РАН, М.: Изд-во “Наука”, 2003, 325 с. (Vsemirnaja trgovaja organizacija i nacional'nye jekonomicheskie interesy. Institut mirovoj jekonomiki i mezhdunarodnyh otnoshenij, RAN, M.: Izd-vo “Nauka”, 2003, 325 s.)
7. Платежный баланс Российской Федерации за 2010 г. Текущие трансферты. (Platezhnyj balans Rossijskoj Federacii za 2010 g. Tekushhie transferty.)
8. Стратегия российского бизнеса в условиях ВТО, Торгово-промышленная палата Российской Федерации: сборник аналитических материалов. М., 2013, 131 с. (Strategija rossijskogo biznesa v uslovijah VTO, Torgovo-promyshlennaja palata Rossijskoj Federacii: sbornik analiticheskikh materialov. M., 2013, 131 s.)
9. Dispute Settlement: DISPUTE DS 400-479. The summary prepared by the WTO Secretariat 2014.

