

Механизм Разрешения Споров В Рамках ВТО

Азходжаева Роза Алтыновна

Кандидат юридических наук

АННОТАЦИЯ: В данной статье рассматриваются механизм разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), и его особенности. Определены цели создания органа по разрешению споров, отличие от процедур в рамках ГАТТ 1947 года. Проанализированы положительные тенденции данного органа, а также недостатки и проблемы. В заключительной части статьи представлены выводы и предложения по совершенствованию органа по разрешению споров в рамках ВТО.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация, орган по разрешению споров, ГАТТ, спор, раунд, апелляционный орган, консультации, жалоба, добрые услуги, примирение, государство-член, третья сторона.

Главным результатом Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров была кардинальная трансформация системы Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 г. (ГАТТ 1947), и в частности, его преобразование во Всемирную торговую организацию. [1]

Одной из ключевых новаций в институциональной структуре ВТО было установление процедуры разрешения споров, которая претерпела определенные изменения в сравнении с механизмом ГАТТ 1947. Существенно новым фактором является то, что в рамках ВТО в отличие от соглашений Токийского раунда, каждое из которых имело собственную процедуру, создается единый орган по разрешению споров в международной торговле как товарами, так и услугами. Данный фактор подчеркивает комплексный, «пакетный» характер обязательств, принимаемых на себя государствами-членами ВТО в области соблюдения обновленных правил международной торговли.

Пункт 1 ст. 1 Договоренности об урегулировании споров (далее Договоренность) определяет довольно обширную сферу ее применения. "Охватываемые соглашения" приведены в Дополнении 1 и включают не только Соглашение ВТО, но и также многосторонние соглашения о торговле товарами, Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС) и Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). К ним еще относятся многосторонние соглашения (с ограниченным количеством участников) о торговле гражданскими воздушными судами, о государственных закупках, а также международные соглашения по молочным продуктам и по говядине, при условии принятия соответствующего решения государствами, подписавшими каждое из названных соглашений. [2]

В Дополнении 2 к Договоренности содержатся специальные или дополнительные нормы и процедуры урегулирования споров, имеющиеся в охватываемых соглашениях об антидемпинговых мерах, технических барьерах в торговле, субсидиях и компенсационных мерах, таможенной оценке, применении санитарных и фитосанитарных мер, текстильных изделиях и одежде, ГАТС и его приложениях о финансовых услугах и услугах воздушного транспорта, а также в Решении о некоторых процедурах урегулирования споров применительно к ГАТС. В пункте 2 ст. 1 предусмотрено, что, в случае несоблюдения соответствия между правилами и процедурами Договоренности и специальными или

дополнительными правилами и процедурами, указанными в Дополнении 2, применяются последние.

Когда Стороны спора не могут достичь договоренности в отношении применяемых правил и процедур, Председатель Органа по разрешению споров далее (ОРС) в процессе консультации со Сторонами устанавливает используемые правила и процедуры. В ходе такого установления председатель опирается на принцип, который заключается в применении специальных или дополнительных правил и процедур.

ОРС курирует соблюдение Договоренности, а также выполнение положений охватываемых соглашений о консультациях и урегулирование споров, если только в таких соглашениях не предусмотрено иного. ОРС наделен полномочиями:

- создавать группы;
- утверждать доклады таких групп и Апелляционного органа;
- вести наблюдение за принятием решений и рекомендаций;
- давать разрешение на приостановление уступок и иных обязательств по охватываемым соглашениям.

ОРС информирует соответствующие советы и комитеты ВТО о состоянии споров. Решения ОРС должны утверждаться консенсусом (п. 4 ст. 2) при условии, что ни один из представителей государств-членов, присутствующих на заседании ОРС, в процессе принятия решения не выдвигает официальных возражений против предложенного решения. В Договоренности общие правила процедуры голосования, определенные в Соглашении о ВТО, заменены правилом консенсуса. Этого правила стандартно придерживаются при урегулировании споров в ГАТТ.

Таким образом, решение о принятии правила консенсуса представляет собой логическое продолжение ранее имевшейся практики. Следует отметить, что такое правило исключает (чего раньше не было) обращение к голосованию в соответствии со ст. XXV ГАТТ, которая не была ни изменена, ни снята в ходе переговоров Уругвайского раунда.

Начальный этап процесса урегулирования спора на основе ст. XXII ГАТТ заключается в проведении консультаций между соответствующими Сторонами по инициативе Стороны, убежденной в том, что применяемая мера нарушает ее права. Для ответа на просьбу о консультациях предусмотрены сжатые сроки (соответственно 10 и 30 календарных дней). При неполучении ответа участник, просивший о проведении консультаций, имеет возможность подать просьбу о создании Группы (п. 1-3 ст. 4). ОРС и соответствующие советы и комитеты уведомляются о направлении просьб о проведении консультаций. Просьбы представляются в письменном виде и в обязательном порядке содержат основания для такой просьбы, а также оспариваемые меры и правооснования жалобы (п. 4 ст. 4).

Если по истечении 60 календарных дней спор не был урегулирован (или еще ранее по соглашению обеих Сторон), то направлявшая жалобу Сторона имеет реальную возможность просить о создании Группы (п. 7 ст. 4).

Согласно Договоренности процедур добрых услуг, примирения и посредничества применяются на добровольной основе по обоюдному согласию Сторон спора. Аналогично консультации, они имеют конфиденциальный характер и не затрагивают права любой из Сторон на применение любых дальнейших процедур, согласно Договоренности, и любая из Сторон спора может в любое время ходатайствовать об их применении. Такие процедуры могут быть начаты и прекращены в любой момент, и после прекращения жалобщик вправе просить о создании Группы (п. 1-3 ст. 5). [3]

Указанные процедуры могут длиться параллельно процессу рассмотрения в Группе, при условии согласия Сторон спора, и Генеральный директор ВТО может предложить добрые услуги, примирение или посредничество для оказания содействия членам ВТО в

урегулировании спора (п. 5 и 6 ст. 5), полагая, что вмешательство третьей Стороны в целях посредничества и примирения позволит преодолеть остающиеся разногласия и достичь взаимоприемлемого урегулирования.

В пунктах 1 и 2 ст. 6 Договоренности говорится о создании групп, которые должны быть незамедлительно образованы, если только ОРС на основе консенсуса не принимает решения не создавать их. В письменной просьбе о создании Группы должны быть указаны существенные обстоятельства дела, изложенные примерно так же, что и в просьбе о консультациях (п. 4 ст. 4). В действительности такое сообщение должно указывать, состоялись ли консультации и какие конкретные меры составляют предмет спора, а также четкое и ясное резюме правооснования жалобы.

Членами групп могут быть назначены представители государственных ведомств или частного сектора, которые должны иметь весьма высокую квалификацию. В их число должны входить лица, имеющие непосредственный опыт в сфере ГАТТ, либо опыт преподавательской деятельности, либо занимавшие в государстве-члене ответственные должности, связанные с торговой политикой (п. 1 ст. 8). Таким образом, Договоренность закрепляет практику ведения имеющегося в ГАТТ перечня лиц, обладающих необходимой квалификацией, который должен быть утвержден ОРС.

Функция групп, установленная в п. 1 ст. 11 Договоренности, заключается в содействии ОРС в выполнении им своих обязанностей. В соответствии с этим Группа будет:

- давать объективную оценку переданного ей вопроса, включая фактические обстоятельства дела;
- обозначить применимость имеющихся отношение к данному делу охватываемых соглашений и определять соответствие таким соглашениям;
- представлять другие выводы, которые будут способствовать ОРС в процессе выработки рекомендаций или вынесения решений, предусмотренных в охватываемых соглашениях.

Группы обязаны руководствоваться "Процедурами работы", зафиксированными в Дополнении 3 к Договоренности, если только Группа (по итогам консультаций со Сторонами спора) не принимает иного решения (п. 1 ст. 12). "Процедуры работы" призваны обеспечить экстренное принятие Группой соответствующего решения. [4]

Группы по итогам работы представляют для утверждения ОРС свои доклады и рекомендации, соблюдая три стадии их подготовки. Сначала Группа должна представить описательную часть своего доклада Сторонам, которые в течение двух недель выносят по нему свои замечания. Рассмотрев замечания Сторон, Группа по истечении двух-четырех недель направляет Сторонам свой промежуточный доклад, содержащий выводы и заключения. Это решающий этап, который заключается в детальном изложении рекомендаций Группы для ОРС. На данном этапе Стороны спора в течение недели знакомятся с докладом и могут изьявлять просьбы о пересмотре любой его части. Группе отводится две недели для такого пересмотра, после чего текст окончательного доклада представляется Сторонам, а еще через три недели направляется в ОРС и распространяется среди членов. ОРС должен утвердить доклад в течение 60 календарных дней, если только одна из сторон не заявит о намерении обжаловать доклад в апелляционном порядке.

Необходимо особо подчеркнуть, что пересмотр доклада Группы в апелляционном порядке, предусмотренный Договоренностью, является новой возможностью в системе урегулирования споров в рамках ВТО (ст.17). Основными причинами принятия данной меры в системе урегулирования споров в рамках ВТО являются:

во-первых, логическая необходимость апелляции в качестве элемента по своей природе юридического процесса;

во-вторых, признание политических достоинств системы, которая дает правительствам

последнюю возможность изложить собственные аргументы и попытаться получить решение в свою пользу.

Новая система урегулирования споров ВТО наделена механизмом квазиавтоматического принятия докладов ОРС, исключаям ранее существовавшую возможность блокирующего консенсуса, а также более сильными процедурами исполнения принятых решений. Такая легализация стала возможной благодаря положениям о "промежуточном пересмотре", осуществляемом Группой (ст.15 Договоренности) и об апелляционном пересмотре, осуществляемом постоянным Апелляционным органом, учрежденным ОРС (ст.17 Договоренности).

Апелляционный орган состоит из семи членов, избираемых на 4-летний срок и имеющих право быть избранными еще один раз. В отличие от процедур урегулирования споров ВТО по отношению консультаций, добрых услуг, примирения, посредничества, а также процедур для групп, которые существенно кодифицировали устоявшуюся практику урегулирования споров ГАТТ, апелляционный пересмотр представляет собой новеллу в процессе разрешения международных торговых споров в урегулировании межправительственных торговых споров. Поскольку он касается новых юридических проблем, для решения которых необходим также учет соответствующего опыта апелляций в Европейском суде по правам человека [5] и национальных судах, а также принимать не оставлять в стороне практику "чрезвычайных процедур" ("extraordinary challenge procedures") в Соглашении о свободной торговле между Канадой и США и НАФТА. [6]

Каждое конкретное дело рассматривается тремя членами Апелляционного органа из семи. Члены данного органа избираются по принципу максимального представительства государств-членов ВТО. Они должны быть доступны для экстренного обращения в любое время (п.3 ст.17 Договоренности). Апелляция может быть подана исключительно стороной спора, однако это не лишает третьих Сторон возможности направлять представления в письменной форме и быть заслушанными Апелляционным органом. Пункт 6 ст. 17 Договоренности определяет рамки деятельности Органа, ограничивая апелляцию рассмотрением вопросов права, затрагиваемых в докладе Группы, и разработанными Группой юридическими толкованиями. Договоренность устанавливает, что незамедлительное исполнение рекомендаций или постановлений ОРС является необходимым в целях эффективного решения споров. Перманентное наблюдение за реализацией принятых рекомендаций поручено ОРС (п. 6 ст. 21 Договоренности).

Не позднее, чем через 30 календарных дней после утверждения доклада Группы или Апелляционного органа проигравшая спор Сторона должна известить ОРС о собственных намерениях по отношению исполнения рекомендаций и решений, утвержденных ОРС. Если их незамедлительное исполнение не представляется возможным, то проигравшей Стороне предоставляется "разумный период", для того, чтобы это сделать. Такой период определяется данной Стороной, (при условии утверждения ОРС) либо, в отсутствие этого утверждения, им считается период, взаимно согласованный Сторонами в течение 45 календарных дней после даты принятия соответствующих рекомендаций и решений, либо. Кроме того, в качестве альтернативы, период определяется вынесением (обязательного для Стороны) арбитражного решения в течение 90 календарных дней после момента принятия соответствующих рекомендаций и решений. При этом арбитр обязан руководствоваться тем, что "разумный период" ни в коем случае ни должен выходить за временные рамки 15-ти месяцев. Договоренность предполагает сокращение или пролонгацию установленных сроков в случае если наступят определенные обстоятельства.

По мере реализации рекомендаций и решений соответствующая Сторона обязана предоставлять письменные отчеты о своих действиях на заседания ОРС не реже одного раза в полгода, до тех пор, пока спорный вопрос не будет решен. Необходимо отметить, что политический и экономический вес Сторон спора, и заключенные ими двусторонние

соглашения по урегулированию спора будут оказывать влияние на ход и сроки исполнительской процедуры.

В случае неисполнения рекомендаций и решений в течение оговоренного периода Договоренностью разрешены компенсации и приостановление уступок или иных обязательств. Компенсация является мерой добровольной, но может быть запрошена Стороной, обратившейся к процедурам урегулирования споров.

Приостановление действия уступок или иных обязательств в Договоренности изложено детальнейшим образом и состоит из трех этапов.[7]

Сначала Сторона-инициатор такой меры должна попытаться реализовать ее в том же секторе (или секторах), в которых было выявлено нарушение или аннулирование преимуществ Стороны. Если подобная мера будет являться неосуществимой или неэффективной, то необходимо найти возможность приостановления обязательств в других секторах в рамках того же соглашения. Если и эти действия не будут иметь желаемого эффекта, то пострадавшая Сторона может просить ОРС о приостановлении в рамках другого охватываемого соглашения (п.3 ст.22 Договоренности). При этом уровень приостановления уступок или иных обязательств должен быть адекватным уровню умаления или аннулирования.

Но, в декабре 2019 года Апелляционный орган приостановил свою деятельность.

Отсутствие гибкости ВТО в формировании и корректировке правил привело к превышению АО своих полномочий и несоответствию заданным временным рамкам. Именно этим недочетам в работе АО посвящен Доклад торгового представителя США по Апелляционному органу ВТО (Office of the United States Trade Representative, 2020). В нем приводятся убедительные аргументы о несоответствии правилам ВТО таких действий АО, как закрепление прецедентного права, толкование внутреннего законодательства сторон спора и создание «новых правил», рассмотрение не относящихся к сути спора вопросов, а также превышение закрепленных временных рамок рассмотрения апелляции и сроков полномочий членов АО. [8]

Таким образом, выглядит в общем виде система урегулирования споров ВТО. В сравнении с прежней системой ГАТТ она обладает более четкой структурой и сбалансированным механизмом и нацелена на целостный унифицированный подход к урегулированию споров и единообразную процедуру принятия решений. В сущности, эта система является универсальной для разрешения различных споров, базирующихся на применении договорно-правовых документов ВТО.

В процессе своей наблюдательской функции ОРС должен учитывать не только торговый охват обжалуемых мер, но и влияние таких мер на экономику соответствующих развивающихся государств-членов. Круг полномочий ОРС достаточно широк. Соответственно, заинтересованные развивающиеся страны вполне могли бы обращаться с просьбами разнопланового характера:

- ускорение процесса осуществления;
- специфическое отношение к конкретным товарам; применение импортных процедур и правил и т.п.).

Несмотря на приведенные ранее преимущества Договоренности об урегулировании споров ВТО, специалисты в области экономического права выделяют и ряд проблемных аспектов. Так, некоторые Соглашения, входящие в систему ВТО, предусматривают различные альтернативные варианты разрешения споров. Например, создание "совещательной технической экспертной группы".[9] Также можно привести в пример возможность передачи определенных споров на рассмотрение Наблюдательного органа по текстилю. [10]

Необходимо также заострить внимание на том, что, несмотря на то, что Договоренность предусматривает достаточно строгое соблюдение процедуры, все же допускается аргументированное продление разбирательства. Однако, такое послабление может спровоцировать излишнее злоупотребление данным правом. Возможным выходом было бы использование дополнительных средств повышения действенности процедур урегулирования споров. Так, например, более активное привлечение экспертных групп, в том числе на ранних стадиях разбирательства или даже до его начала, для предварительной оценки фактических обстоятельств, а также интенсификация функционирования механизма обзора торговой политики.

Сноски/Iqtiboslar/References:

1. Алфеева Ю.В. Урегулирование международных экономических споров в современном международном праве. Диссертация на соиск.уч.степ.канд.юрид.наук. Казань, 1998. С.110
2. Цепов А.Б. Международно-правовые аспекты деятельности Всемирной торговой организации. Диссертация. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 1999. С.136.
3. Пушнин Э. А. Посредничество в международном праве. М., 1970.С. 35.
4. Алфеева Ю. В. Средство и способы урегулирования экономических споров // Российский юридический журнал. 1997. №3. С. 99.
5. Lauterpacht E. Aspects of the Administration of International Justice. 1991. P. 99-116.
6. Huntington D.S. Settling Disputes under the North American Free Trade Agreement // Harvard International Law Journal. 1993. № 34. P. 407-443.
7. Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. М., 1997. С. 57.
8. Г.М. Калачигин. Коллапс Апелляционного органа как определяющий фактор будущего ВТО. Вестник международных организаций. 2021. Т. 16. № 3. С. 238–255 // <https://iorj.hse.ru/data/2021/12/14/1775929455/11.%20%D0%9A%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D0%BD.pdf>
9. Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер пункт 2 ст. 11, Соглашение по техническим барьерам в торговле ст. 14
10. Соглашение по текстилю и одежде п.4 ст. 4, п. 2, 4, 6 ст. 5, п. 9-11 ст. 6.