

А.Г.Коваль, О.Ю.Трофименко

Латинская Америка в торговых спорах ВТО: тенденции и перспективы

В статье рассматриваются основные направления и проблемы применения латиноамериканскими государствами механизма разрешения торговых споров в рамках Всемирной торговой организации. Показана растущая активность стран региона в отстаивании своих экономических интересов через использование данного механизма как в отношении своих соседей, так и других стран мира. Авторы указывают на то, что, несмотря на неравномерное использование возможностей, предоставляемых правилами ВТО в сфере урегулирования торговых конфликтов, те государства региона, которые находят в себе силы их применять, делают это весьма успешно.

Ключевые слова: механизм разрешения споров в ВТО, региональные торговые соглашения.

Торговые споры всегда являлись одной из форм взаимоотношений между странами и составляли неотъемлемую часть национальной торговой политики. Разногласия государств в вопросах регулирования торговли, высокий уровень протекционизма и необходимость восстановления мировой экономики после Второй мировой войны привели к подписанию Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), вступившего в силу в 1948 г. Это соглашение было призвано представлять собой общие правила торговых отношений между странами и способствовать либерализации торговли. В правилах ГАТТ также была сделана попытка сформировать новый международный механизм урегулирования торговых споров между странами-участницами.

Александра Геннадьевна Коваль — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета СПбГУ (a.koval@econ.spbgu.ru); Ольга Юрьевна Трофименко — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета СПбГУ (olgatrofimenko@yandex.ru).

Данная статья является частью исследования, сделанного в рамках проекта «Кафедра ВТО» и фундаментального НИРа СПбГУ. В ходе научных стажировок авторов в ЮНКТАД и Международном торговом институте г. Берна (Швейцария) были проведены интервью с экспертами ВТО, ЮНКТАД, Консультационного центра по праву ВТО, официальными представителями ряда латиноамериканских государств.

Однако ст. 22 и 23 ГАТТ носили общий характер, предполагающий проведение консультаций между договаривающимися странами. Уже в 1949 г. между государствами стали возникать разногласия по вопросу о том, насколько торговая политика их партнеров соответствовала нормам и правилам. Так, одни из первых консультаций в рамках данного соглашения касались уточнения норм ГАТТ в отношении отдельных видов налогов Кубы и Индии, соответствия международным правилам налоговой системы Бразилии и вопроса применения экспортных лицензий США, поднятого Чехословакией¹. Позднее в 1979 г. была достигнута Договоренность по нотификации, консультации, разрешению споров и надзору², которая послужила импульсом для развития международных механизмов урегулирования торговых споров. В дальнейшем процедура разрешения споров стала дорабатываться и уточняться. В ее рамках было рассмотрено более 100 торговых споров.

Однако возрастающее количество как стран — участниц соглашения, так и разногласий между ними, усложнение таможенно-тарифного регулирования в условиях всевозрастающего количества региональных интеграционных соглашений, а также применение нетарифных мер государствами и «скрытого протекционизма»³ демонстрировали необходимость разработки устойчивой системы разрешения торговых споров на международном уровне. Кроме того, существенным недостатком сложившейся процедуры в рамках ГАТТ являлось то, что доклады третейских групп носили рекомендательный характер для договаривающихся сторон, которые на основе консенсуса принимали решение об их исполнении, что происходило не всегда. Также многие действия стран — участниц ГАТТ диктовались политическими решениями и т.д.⁴

По итогам Уругвайского раунда переговоров стран — участниц ГАТТ в 1995 г. была образована Всемирная торговая организация (ВТО), которая своими нормами и правилами стала регулировать применение государствами широкого спектра инструментов торговой политики и мер, связанных с торговлей. Кроме того, одним из приложений к соглашению об учреждении ВТО становится Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. За 16 лет в ВТО было зарегистрировано 427 споров.

Механизм разрешения споров в ВТО представляет собой смешение дипломатии, переговоров, посредничества, арбитража, судебных решений⁵. Это важный элемент современной международной торговой системы. По оценке Секретариата самой организации и ее членов, он вносит достаточно серьезный вклад в обеспечение стабильности мировой экономики⁶. Система урегулирования споров в ВТО основывается на единых правилах для всех участников вне зависимости от их политического влияния и экономической мощи. Такой подход имеет очень существенное значение для небольших государств, которые при разрешении торговых конфликтов на двусторонней основе с более сильным противником априори оказываются в менее выгодном положении. На сегодняшний день система регулирования споров в ВТО оценивается многими экспертами как одна из наиболее эффективных на международном уровне⁷.

Однако, несмотря на это и на то, что более 2/3 стран — членов ВТО являются развивающимися, менее сильные игроки на мировых товарных рынках не спешат инициировать торговые споры в рамках данной органи-

зации. Только около 45% всех разбирательств было инициировано развивающимися государствами, при этом самые активные участники среди них — страны Латинской Америки. Почему именно они прибегают к механизму разрешения споров в рамках ВТО? Какие основные проблемы у них возникают в ходе торговых разбирательств? Есть ли альтернативные способы урегулирования торговых споров? На эти вопросы мы попытаемся дать ответ. И сначала рассмотрим динамику участия латиноамериканцев в торговых разбирательствах в ВТО.

ТОРГОВЫЕ СПОРЫ В ГАТТ/ВТО И ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

Страны Латинской Америки являются активными участниками в торговых разбирательствах в ВТО. Они стали проявлять себя еще при действовавшем ГАТТ, хотя не столь значительно, как в настоящее время. Латинская Америка была представлена всего лишь в 14 из 101 разбирательства, решения третейских групп по которым были одобрены странами — участницами соглашения⁸.

В таблице 1 показаны все такие «одобренные» споры. Примечательно, что в большей части разбирательств латиноамериканские страны являлись инициаторами, при этом споры в основном возникали с ЕС и США. Также видно, что лишь Бразилия и Чили были активно задействованы в урегулировании торговых разногласий посредством консультаций на международном уровне.

Более того, примечателен тот факт, что в двух спорах, инициированных Бразилией в 1980 г. и Чили в 1989 г., другие латиноамериканские страны присоединялись к разбирательствам в качестве третьих сторон. Мексика же была вовлечена в разбирательство между развитыми государствами. Если в целом рассматривать участие стран региона в «одобренных» спорах ГАТТ в качестве третьих сторон, то можно отметить 14 таких случаев.

Однако стоит сказать, что в данной таблице не отражены споры, которые были разрешены на этапе консультаций, а также те, по которым отчет третейских групп не был принят договаривающимися сторонами. Так, Мексика при поддержке других стран региона инициировала спор против США по вопросу ограничения импорта тунца, а Аргентина проводила консультации с ЕС касательно регулирования импорта лимонов⁹. Кроме того, Венесуэлой, Мексикой и рядом других стран поднимался вопрос о регулировании США в сфере энергетики, и с 1992 г. начались консультации многих государств Латинской Америки с ЕС по импортному режиму бананов — известный «банановый спор», который впоследствии разбирался в ВТО, и именно новый механизм урегулирования споров в данной организации позволил его разрешить.

Тем не менее в целом немногие государства Латинской Америки проявляли заинтересованность в инициировании торговых споров в ГАТТ. Этому может быть несколько объяснений. Во-первых, процесс либерализации торговли в развивающихся странах начался позже, чем в развитых государствах, и им было необходимо время для восприятия новых норм и правил. Однако 1980-е годы оказались «потерянным десятилетием» для Латинской Америки в связи с долговым кризисом, и государства региона были больше заинтересованы в решении своих внутренних проблем.

**ТОРГОВЫЕ СПОРЫ В ГАТТ
С УЧАСТИЕМ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИХ СТРАН**

Документ	Год	Истец	Ответчик	Предмет спора
BISD II/188	1949	Чили	Австралия	Субсидии на производство минеральных удобрений
BISD 18S/183	1971	США	Ямайка	Торговые преференции
BISD 26S/90	1980	Бразилия (Куба и Перу как третья сторона)	ЕС	Экспортные субсидии на сахар
BISD 27S/98	1980	Чили	ЕС	Ограничения на импорт яблок
BISD 28S/102	1981	Бразилия	Испания	Импортные тарифы на кофе
BISD 31S/67	1984	Никарагуа	США	Квоты на импорт сахара
BISD 34S/136	1987	Канада, ЕС, Мексика	США	Налоги в нефтяной отрасли
BISD 36S/93	1989	Чили (Аргентина как третья сторона)	ЕС	Ограничения на импорт яблок
SCM/94	1989	Бразилия	США	Компенсационные пошлины на обувь, изготовленную не из резины
BISD 39S/128	1992	Бразилия	США	Режим регулирования импорта обуви, изготовленной не из резины
DS39/R	1994	Чили	ЕС	Импорт яблок
SCM/179	1994	Бразилия	ЕС	Компенсационные пошлины на молочные продукты
ADP/137	1995	ЕС	Бразилия	Антидемпинговые пошлины на хлопчатобумажную пряжу
DS44/R	1994	Бразилия, Канада, Чили, Колумбия, Сальвадор, Гватемала, Таиланд, Зимбабве и впоследствии Аргентина	США	Режим регулирования импорта, продаж и использования табака

Источник: Составлено по данным Adopted panel reports within the framework of GATT 1947, http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gt47ds_e.htm

Во-вторых, с начала образования ГАТТ воспринималось как «Клуб богатых», и действительно велика была роль политического давления на развивающиеся страны, которые в связи с этим скептически относились к возможности отстаивания своих интересов в рамках данного соглашения¹⁰. В-третьих, у многих государств региона не было достаточных человеческих и финансовых ресурсов для того, чтобы в полной мере принимать участие в международных торговых переговорах¹¹, не говоря уже о торговых спорах. И, наконец, уже отмечавшееся несовершенство процедуры разбирательств в ГАТТ приводило к снижению активности стран, которые в рамках Уругвайского раунда вносили ряд предложений по ее улучшению.

Бразилия и Чили в отличие от их соседей проявляли больший интерес к разрешению торговых споров в ГАТТ. С одной стороны, это можно связать с тем, что эти два государства стояли у истоков образования ГАТТ и принимали достаточно активное участие в переговорном процессе впоследствии, поэтому были хорошо осведомлены о возможностях и тонкостях торговых разбирательств на международном уровне. С другой стороны, данный факт можно объяснить их большей вовлеченностью в международную торговлю. И в рамках ВТО они продолжают оставаться значимыми участниками торговых разбирательств.

Т а б л и ц а 2

ВЕДУЩИЕ УЧАСТНИКИ ТОРГОВЫХ СПОРОВ В ВТО, 1995—2011 гг.

Истец	Количество споров	Ответчик	Количество споров
США	98	США	113
ЕС	85	ЕС	70
Канада	33	Китай	23
Бразилия	26	Индия	20
Мексика	21	Аргентина	17
Индия	19	Канада	17
Аргентина	15	Япония	15
Республика Корея	15	Бразилия	14
Япония	14	Мексика	14
Таиланд	13	Республика Корея	14

Источник: ВТО. — http://wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

Более того, в рамках усовершенствованной системы урегулирования споров ВТО стали также принимать более активное участие Аргентина и Мексика. Как показано в таблице 2, Бразилия, Мексика и Аргентина входят в десятку ведущих участников торговых споров в ВТО как в качестве истцов, так и ответчиков. Конечно, США и ЕС инициировали намного больше разбирательств, равно как и выступали защитниками своих интересов, но это и неудивительно, принимая во внимание их роль в мировой экономике.

Тем не менее помимо выше обозначенных государств другие представители латиноамериканского региона в разной степени принимали участие

в торговых спорах ВТО. Как видно из таблицы 3, ряд центральноамериканских стран (Гватемала, Гондурас, Коста-Рика) довольно часто обращался в организацию для урегулирования своих споров, принимая во внимание их небольшую долю в международной торговле. Другие государства региона, напротив, практически не прибегали к международным разбирательствам ВТО (Никарагуа, Венесуэла, Уругвай участвовали только в одном споре). Из стран Карибского бассейна лишь Антигуа и Барбуда единожды инициировала известный торговый спор против США. Однако все развивающиеся государства региона¹² принимали участие в спорах в качестве третьей стороны¹³. Так, например, Парагвай, ни разу не инициировав спор, выступал третьей стороной в 15 спорах, Куба — в 13, Ямайка — в 8, Доминиканская Республика — в 4. Хотя здесь необходимо отметить, что последняя явилась ответчиком в трех торговых спорах¹⁴.

Таблица 3 также демонстрирует, что страны Латинской Америки хотя и предъявили 47 исков против своих соседей (40%), однако все же большая часть, 70 споров, была направлена против государств других регионов (60%). Здесь следует подчеркнуть, что большинство разбирательств латиноамериканских государств инициировано против США и ЕС¹⁵.

В таблице 4 представлены основные партнеры стран Латинской Америки во внешней торговле и торговые споры, инициированные между ними в рамках ВТО¹⁶. Данная таблица позволяет сравнить, насколько количество торговых споров между государствами соответствует объемам их товарооборота. С одной стороны, сопоставление может показаться упрощенным, так как рассматриваются разбирательства, возникавшие на протяжении 15 лет, а торговля представлена за один год. Однако, с другой стороны, доли стран в экспорте-импорте Латинской Америки практически не изменились за последние годы (за исключением Китая), поэтому общая тенденция во внешней торговле региона в целом отражена.

На основании таблицы 4 можно сделать вывод, что латиноамериканские государства в рамках ВТО инициировали весьма значительное количество внутрирегиональных споров, не соответствующее интенсивности их торговых отношений. Это объясняется тем, что их экономики являются скорее конкурентными, нежели дополняющими, что приводит к большему числу разбирательств при прочих равных условиях. Кроме того, данный факт может указывать на неэффективность региональных механизмов урегулирования торговых споров. Далее этой гипотезе будет уделено особое внимание.

Доля торговых споров латиноамериканских государств с ЕС превышает их показатели внешней торговли, в то время как для США наблюдается обратная ситуация. Возможно, это происходит в связи с тем, что США утрачивают свои позиции в Латинской Америке, тогда как ЕС, наоборот, наращивает свое присутствие в регионе¹⁷. США также могут пытаться урегулировать разногласия с латиноамериканскими странами в рамках преференциальных торговых соглашений, которых насчитывается больше, чем у ЕС. Китай, в свою очередь, несмотря на увеличение торговли с государствами региона в последнее время, не является инициатором торговых споров, как и нечасто выступал ответчиком в разбирательствах с Латинской Америкой. Это связано с тем, что КНР стала членом ВТО в 2001 г., а латиноамериканские страны инициировали свой первый спор против него только лишь в 2007 г.¹⁸.

Т а б л и ц а 3

**КОЛИЧЕСТВО ТОРГОВЫХ СПОРОВ, ИНИЦИИРОВАННЫХ
СТРАНАМИ В ВТО (1995—2011 гг.)***

Страны	Торговые споры со странами латиноамериканского региона	Торговые споры со странами других регионов	Общее количество торговых споров	Третья сторона в торговых спорах
Антигуа и Барбуда	0	1	1	0
Аргентина	7	8	15	36
Бразилия	4	22	26	65
Чили	6	4	10	29
Колумбия	3	2	5	33
Коста-Рика	5	1	6	15
Куба	0	0	0	13
Эквадор	0	3	3	16
Сальвадор	2	0	2	13
Гватемала	5	4	9	21
Гондурас	5	3	8	18
Мексика	6	15	21	61
Никарагуа	1	0	1	12
Панама	2	3	5	6
Парагвай	0	0	0	15
Перу	1	2	3	10
Суринам	0	0	0	3
Тринидад-и-Тобаго	0	0	0	3
Уругвай	0	1	1	5
Венесуэла	0	1	1	16
Страны Латинской Америки	47	70	117	419
Развивающиеся страны, включая страны Латинской Америки	53	155	208	901
Развитые страны	36	217	253	543
Развивающиеся и развитые страны	89	372	461	1444

* Количество споров отражает число государств, задействованных в разбирательстве в качестве истцов. То есть, если спор был инициирован группой стран, количество споров отражает число истцов.

Источник: WTO, www.wto.org

**ТОРГОВЛЯ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ С ОСНОВНЫМИ ПАРТНЕРАМИ
В 2009 ГОДУ И ИХ ТОРГОВЫЕ СПОРЫ В РАМКАХ ВТО (%)**

Страны и регио- ны мира	Экспорт ЛА по основным парт- нерам	Торговые споры, инициированные странами ЛА	Импорт ЛА по основным парт- нерам	Торговые споры, инициированные против стран ЛА
Латинская Америка	19,8	38,9	19,2	51,8
ЕС	13,5	25,7	13,5	20,0
США	40,0	25,7	30,6	18,8
Япония	2,2	0	3,9	1,2
Китай	7,2	3,5	12,0	0
Индия	1,1	0	1,0	2,4
Другие страны	16,2	6,2	19,8	5,8
Мир	100	100	100	100

Источник: ИТС, www.intracen.org; ВТО, www.wto.org.

Таким образом, с момента образования ВТО по настоящее время латиноамериканцы инициировали четверть всех торговых споров в рамках данной организации. Более половины всех разбирательств со стороны развивающихся стран приходится на Латинскую Америку. В рамках ГАТТ латиноамериканские государства не проявляли себя настолько широко, хотя и сейчас нельзя сказать, что все представители региона активно используют механизм урегулирования споров ВТО. В чем причина, с одной стороны, повышения интереса одних стран Латинской Америки к международной системе разрешения споров, и, с другой — незначительного участия других?

ПРОЦЕДУРА И «ВОЗМОЖНОСТИ» ТОРГОВЫХ СПОРОВ В ВТО

В первую очередь выделим преимущества и особенности (в отличие от ГАТТ) механизма разрешения разногласий в рамках ВТО. Система урегулирования торговых споров ВТО стала более прозрачной и представляет собой четкий алгоритм действий и процедур. В основе лежит «Договоренность ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров» (ДРС). Она учреждает Орган по разрешению споров (ОРС), который имеет полномочия создавать третейские группы, принимать их доклады и Апелляционного органа, контролировать выполнение решений и рекомендаций и разрешать приостановление уступок и других обязательств, которые вытекают из соглашений¹⁹. Постоянно действующий Апелляционный орган стал нововведением по сравнению с ГАТТ. Таким образом, третейские группы и Апелляционный орган отвечают за разрешение споров по всем соглашениям ВТО.

Хотелось бы отметить, что ни частные лица, ни компании не имеют непосредственного доступа к системе разрешения торговых споров ВТО. Участвовать в них могут только страны — члены организации, но инициировать процесс должны отечественные компании. Как правило международные торговые споры начинаются с жалобы отечественной отрасли²⁰ в специальный уполномоченный орган в национальном правительстве на ухудшение условий для бизнеса вследствие изменения торгового режима иностранного государства.

Таким образом, механизм разрешения споров в ВТО не предполагает непосредственного участия в нем представителей бизнеса. Во многих латиноамериканских странах компании не допускаются до слушаний разбирательств в ВТО²¹. Между тем, споры всегда происходят потому, что затрагиваются интересы тех или иных частных компаний. Поэтому по своей сути участие страны в торговом споре предполагает формирование государственно-частного партнерства, которое нацелено на разрешение поставленной задачи. В некоторых латиноамериканских странах такой процесс взаимодействия довольно сложен, и там действуют влиятельные ассоциации предпринимателей²², в других — компании нанимают экспертов из частных юридических фирм для помощи в подготовке материалов по разбирательству²³, в третьих — наблюдается сильное лоббирование частных интересов в правительстве. У менее развитых стран региона действия государства и бизнеса не всегда хорошо скоординированы. Таким образом, от того, насколько эффективно будет построена координация действий между государственными органами и компаниями, во многом будет зависеть успех спора. Однако далеко не каждая жалоба доводится до формальной юридической процедуры.

Во-первых, страной должно быть принято принципиальное решение об инициировании спора. Перед этим ей нужно четко представлять себе, что она получит в случае выигрыша или проигрыша²⁴. Возможно, обжалуя меры страны-члена, находящиеся в противоречии с соглашениями ВТО, страна — инициатор расследования, выиграв спор, рискует оказаться в ситуации ответчика по аналогичному делу в случае, если она сама применяет аналогичные меры²⁵. Во-вторых, правительство может решить, что проблема не стоит затрачиваемых усилий. В-третьих, прежде чем доводить дело до судебной процедуры, страна-инициатор обязана провести консультации со стороной, которая нарушает положения ВТО. Острые вопросы могут быть урегулированы уже на этой стадии. Это позволяет не отвлекать значительные финансовые и человеческие ресурсы на участие в судебной процедуре.

Если сторонам не удастся достичь компромисса путем переговоров, они обращаются к механизму разрешения споров, сформулированному в Договоренности. Очень важным является то обстоятельство, что теперь на каждый из его этапов установлены четкие временные рамки. Это дает ориентиры всем участникам спора, а также предотвращает его излишнее затягивание, хотя на практике часто вследствие сложности рассматриваемых вопросов на вынесение решения требуется существенно больше времени, чем это предписано правилами²⁶. На рисунке ниже представлены основные фазы этого процесса.

1. Консультации²⁷ — важный этап процесса разрешения споров (ст. 4 ДРС). Они носят конфиденциальный характер. Сторона, инициирующая спор, пытается еще раз привлечь внимание к проблеме. Существует также

вероятность, что проблема будет благополучно устранена на этой стадии. Если этого не происходит, страна-истец может попросить о создании третейской группы.

В ходе консультаций стороны могут прибегать к добрым услугам²⁸, согласительным процедурам и посредничеству, которые направлены на достижение компромисса. Они также могут быть запрошены в любой момент разбирательства любой стороной спора.

Всего с участием латиноамериканских государств в ВТО было зарегистрировано 58 запросов о консультациях, которые в дальнейшем не привели к судебной процедуре. При этом в 38 случаях заявки подавались латиноамериканскими странами как в отношении партнеров по региону, так и других стран (ЕС, США, и др.)²⁹. В целом в ВТО к настоящему времени на стадии консультаций остановилось по тем или иным причинам 140 споров.

2. Третейская группа (ТГ) создается на заседании ОРС, следующим за тем, в ходе которого эта просьба была впервые включена в повестку дня ОРС, если только на указанном заседании ОРС не решает на основе консенсуса не создавать третейскую группу (ст. 6 ДРС). Страна-ответчик может заблокировать этот процесс, однако только один раз. Если сторона-истец будет настаивать на продолжении спора, ТГ будет создана.

3. В круг полномочий ТГ входит определение вопросов, по которым она оказывает помощь ОРС в вынесении решения по существу проблемы. В частности, ТГ должна (ст. 7 ДРС): «Изучить, в свете соответствующих положений (название охваченного (ных) соглашения (ний), названного (ых) сторонами спора), вопрос, переданный на рассмотрение ОРС стороной (наименование стороны спора) в документе ... и сделать выводы, которые помогут ОРС сформулировать рекомендации или принять решение, как это предусмотрено в данном (данных) соглашении (ниях)».

Члены ТГ выбираются таким образом, чтобы обеспечить их независимость при рассмотрении спора из индикативного списка правительственных и неправительственных лиц, обладающих необходимой квалификацией в сфере международного торгового права. ТГ, как правило, состоят из трех членов. Обсуждение внутри групп является конфиденциальным, также как и мнения отдельных лиц.

4. Процедура работы третейских групп должна быть достаточно гибкой, чтобы обеспечить высокое качество их докладов, но не допускать неоправданной задержки их работы. В процессе осуществления своих обязанностей они могут сталкиваться с определенными проблемами, не имеющими прямого отношения к торговой политике и требующими специальных знаний (например, необходимы знания ихтиологов, биологов и др.). В этом случае ТГ могут пригласить признанных экспертов в соответствующей области. В целом «каждая третейская группа имеет право запрашивать информацию и технические консультации у любого лица или органа, которые она сочтет подходящими» (ст. 13 ДРС).

5. Стадия предварительного рассмотрения предполагает формирование описательной части проекта доклада рабочей группы, содержащего факты, аргументы, а также замечания сторон спора, которые предоставляют эти замечания в письменном виде.

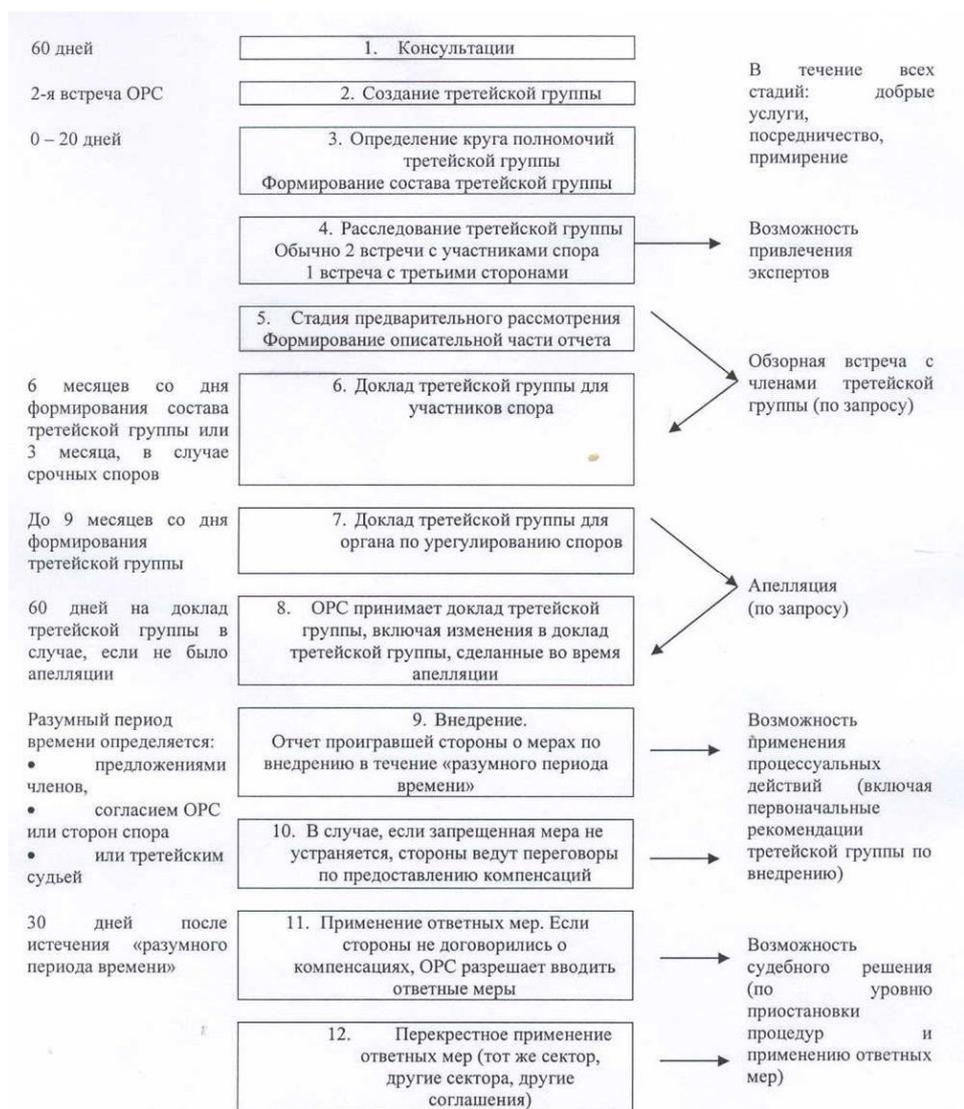


Рис. Этапы процедуры урегулирования споров в рамках ВТО

6. Предварительный доклад содержит уже не только описательные разделы, но и выводы и заключения ТГ. На этой стадии сторонам становится понятно, чем, скорее всего, завершится данное разбирательство. По правилам, эта стадия наступает через шесть месяцев после создания группы (или три, в случае, если решение нужно принять довольно быстро). На практике этот срок часто не соблюдается вследствие сложности и комплексности споров.

7. Окончательная версия доклада ТГ принимается на заседании ОРС, если последний не решит на основе консенсуса не принимать доклад. Если одна из сторон уведомила о решении подать апелляцию, доклад не принимается до завершения этой процедуры.

Стоит отметить, что далеко не все разбирательства доходят до своего «логического завершения», предполагающего формирование доклада третьей группы, содержащего выводы последней по существу спора. Так, в 88 случаях (более 20% споров) разбирательства были приостановлены либо на стадии, предшествующей судебному решению, либо до того, как свое решение вынесет Апелляционный орган³⁰. Это связано с тем (в соответствии со ст. 3.6 ДРС), что страны часто пытаются достичь компромисса и найти внесудебное решение проблемы даже в случае, если спор уже начался. Кроме того, в целом ряде случаев, доведя торговый конфликт до судебной стадии, страна-истец демонстрирует серьезность своих намерений. Это определенным образом «давит» на страну-ответчика и та с большей легкостью соглашается на урегулирование проблемы, проявляя гибкость в разрешении конфликта. На страны Латинской Америки приходится 25 таких случаев, из которых они, в основном, выступали в качестве страны-истца: 19 споров из 25³¹.

В некоторых случаях стороны, инициировавшие спор, по разным причинам теряют интерес к отстаиванию своих интересов в рамках ВТО и никак не стимулируют проведение расследования. В этом случае ТГ прекращает свою работу. В практике разрешения споров в ВТО такое происходило семь раз, в четырех случаях из семи латиноамериканские страны выступали в качестве истца (дважды Аргентина в споре с Бразилией, и по одному разу Чили в отношении Аргентины и Мексика в отношении США). Нежелание продолжать судебную процедуру может быть связана с тем, что страна-истец на определенной стадии начинает понимать, что ее жалоба недостаточно хорошо сформулирована или недостаточно убедительно представлена доказательная база. Стороны также могут достаточно быстро договориться о разрешении спорной ситуации, не нарушая правил ВТО, а предоставляя некие уступки в другой сфере.

За период работы ВТО в семи случаях работа третейских групп была приостановлена на срок, не превышающий 12 месяцев по запросу стороны-истца. В отсутствие работы ТГ стороны ищут и находят взаимоприемлемое решение проблемы. Четыре случая из семи приходится на страны Латинской Америки³².

8. При ВТО свою деятельность осуществляет постоянный Апелляционный орган, который занимается апелляциями по делам, рассмотренным третейскими группами. Доклад Апелляционного органа принимается ОРС и признается сторонами спора, если только ОРС на основе консенсуса не решит не принимать доклад Апелляционного органа. В настоящее время два доклада рабочей группы находятся на стадии апелляции: один из них посвящен мерам, применяемым в США в отношении импорта, маркетинга и продажи тунца из Мексики³³.

9. Внедрение рекомендаций ОРС должно происходить незамедлительно или в течение разумного периода времени. Проигравшая сторона спора должна предоставить информацию о том, каким образом она намеревается выполнить рекомендации и решения. Хотя ВТО и не обладает возможностями «полицейского» и не может принудить государство выполнять взятые на себя обязательства и не использовать запрещенные меры, в ее правилах прописана возможность для стран, выигравших спор, отзывать уступки в случае, если проигравшая сторона отказывается внедрять решения ОРС. Так, по 32-м разбирательствам в ВТО были приняты решения, реко-

мендовавшие странам привести свои меры в соответствии с правилами этой организации. Из них 13 касались стран Латинской Америки, при этом только в трех случаях они выступали в качестве ответчиков.

Важным отличием ВТО от ГАТТ является то, что решение ОРС, формируемое по результатам работы ТГ и Апелляционного органа, обязательно для исполнения. Ключевым обстоятельством успешной работы существующего механизма урегулирования споров является то обстоятельство, что многие стороны, проигравшие дело, стремятся, по возможности, исполнить решение. Это проистекает из понимания всеми странами — членами ВТО того факта, что система разрешения споров будет эффективно функционировать только в том случае, если все участники будут играть по установленным правилам. Как следствие, даже политически и экономически мощные игроки, такие, как США, Канада, ЕС, устраняют меры, по применению которых они проиграли дело. Это, однако, не означает, что сторона, устранившая меру, не сможет найти альтернативные способы держать свой рынок закрытым³⁴.

10. В некоторых случаях рекомендации не выполняются в течение разумного периода времени. В такой ситуации член ВТО, не выполняющий рекомендацию, должен вступить в переговоры с другой стороной спора о предоставлении «взаимоприемлемой компенсации». Компенсация не носит денежного выражения, она связана с предоставлением уступок другой стороне, прибегнувшей к процедуре урегулирования споров. В 20 спорах в ВТО страны договорились о взаимоприемлемых условиях по внедрению решения. Два из них затрагивали страны Латинской Америки, причем в обоих случаях они выступали в качестве истца³⁵.

11. Стороны не всегда способны договориться о размере компенсаций. В этом случае любая сторона, прибегнувшая к механизму разрешения споров, может попросить ОРС дать разрешение на «возмещение» (retaliation), т.е. приостановление применения к члену ВТО, которого это касается, уступок или других обязательств по охваченным соглашениям. При этом стороны стремятся к тому, чтобы приостановление уступок происходило в том же секторе экономики, в котором произошло нарушение. Например, если одна сторона спора нарушает соглашение ГАТТ по финансовым услугам, другая сторона приостанавливает уступки также в сфере финансов. По результатам разбирательств в настоящее время рассматривается семь заявок о возможности предоставления возмещения, в том числе две — от латиноамериканских государств³⁶. К текущему моменту ОРС разрешил также возмещение по четырем спорам. Во всех случаях в качестве стороны-истца выступали государства рассматриваемого региона³⁷.

12. На практике не всегда имеется возможность ввести адекватные меры в том же секторе, в котором обнаружено аннулирование выгод, прежде всего, в силу того, что двусторонняя торговля в конкретной сфере носит ярко выраженный односторонний характер. Тогда приостановление уступок предполагается в других секторах того же соглашения или, если это невозможно, по другим соглашениям — перекрестное возмещение (cross-retaliation)³⁸.

В широко известном «банановом споре» проигравший его ЕС был призван устранить меры, которые противоречили правилам ВТО. Несмотря на то, что ЕС частично изменил свой импортный режим в отношении торговли бананами, в 1999 г. было признано, что меры, предпринятые ЕС по из-

менению доступа на рынок бананов, были явно недостаточными. Это дало возможность США и другим странам — участникам спора просить разрешение по отмене уступок. Так, в случае с США третейский суд определил ежегодный размер ущерба страны в размере 191,4 млн долл. В соответствии с этим, американцы получили право приостановки тарифных уступок и связанных с ними обязательств на указанную сумму³⁹. Эквадор, также участник бананового спора, со своей стороны потребовал приостановки уступок в отношении ЕС по соглашениям ГАТС, ТРИПС и ГАТТ-94. В общей сложности Эквадор получил право на отмену уступок в торговле на сумму 201,6 млн долл.⁴⁰. Примечательно, что данный спор, хотя и был начат Эквадором, в очень большой степени был связан с США. Дело в том, что разбирательство действительно было инициировано эквадорской компанией — производителем бананов. Вместе с тем, данная компания является американской с точки зрения национальной принадлежности капитала. Этим объясняется и ее активность в инициировании спора, и поддержка США.

Несмотря на вышеуказанные преимущества и возможности механизма урегулирования торговых споров ВТО, целый ряд латиноамериканских государств, в особенности малые экономики, не подавали иски в определенных спорных ситуациях. Это можно связать с рядом причин: отсутствием финансовых ресурсов, нехваткой специалистов, недостатком опыта ведения разбирательств, а также опасением экономического и политического давления со стороны более сильных игроков в случае исков против них⁴¹.

Один из путей решения данных проблем — это участие в спорах в качестве третьей стороны, к чему прибегает целый ряд латиноамериканских стран. Такая форма требует меньших затрат финансовых и людских ресурсов. Однако в любом случае государство будет нести определенные расходы, поэтому часто развивающиеся страны участвуют не во всем споре как третья сторона, а лишь по отдельным аспектам разбирательства. При этом государства могут, с одной стороны, получить опыт ведения торговых разбирательств, с другой — выступить со своей позицией во время обсуждения доклада третейской группы⁴². Так, Перу, сначала выступив третьей стороной в споре Канады с ЕС касательно регулирования импорта моллюсков, впоследствии присоединилось к данному разбирательству в качестве полноправного истца, а вскоре самостоятельно инициировало спор против ЕС⁴³.

Кроме того, при выполнении рекомендаций ОРС проигравшей в споре стороной последствия данных изменений торгового режима затронут и другие страны — члены ВТО. Тем не менее третья сторона не сможет претендовать на какие-либо компенсации, если разбирательства достигнут соответствующей фазы урегулирования споров. Поэтому в случае повышенной заинтересованности стран в разрешении торгового спора возникает необходимость включаться в этот процесс уже в качестве истца. Здесь возможно выдвигать не только индивидуальные, но и иски от группы государств, в том числе в коалиции с развитыми государствами (что можно было наблюдать и в рамках ГАТТ). Можно привести пример «бананового спора», к которому присоединились многие страны Латинской Америки как в качестве истцов (Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика), так и как третья сторона (Белиз, Колумбия, Коста-Рика и др.)⁴⁴.

С целью поддержки участия развивающихся стран в международных торговых спорах в 2001 г. был создан Консультационный центр по праву ВТО⁴⁵. Он призван предоставлять бесплатные юридические консультации (в обозначенных временных рамках) по правилам и нормам данной организации, а также оказывать поддержку в торговых разбирательствах развивающимся странам — членам ВТО (выступающим в спорах как инициаторами, так и ответчиками или третьей стороной) по относительно невысоким тарифам.

К настоящему времени все латиноамериканские страны, когда-либо инициировавшие разбирательства в рамках ВТО, кроме таких крупных игроков, как Аргентина, Бразилия, Мексика, Чили, а также Антигуа и Барбуда, являются членами данной организации. За десять лет своей работы центр был задействован в 38 торговых спорах, половина из них приходилась на разбирательства с участием латиноамериканских государств. Стоит отметить, что не исключается ситуация, когда две развивающиеся страны, участвующие в одном споре, могут обратиться в центр, и, более того, количество таких обращений возрастает. В данном случае будет оказываться юридическая поддержка первой обратившейся стороне, второй участник разбирательства может выбрать одну из частных компаний, которые предоставляют свои услуги по тарифам на 20% выше, чем центр по договоренности с последним (т.е. входят в так называемый «Совет внешней юридической поддержки»⁴⁶).

Необходимость и актуальность создания центра подтверждается тем, что в данный институт за юридической поддержкой обратились Гватемала, Гондурас, Колумбия, Коста-Рика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу и Эквадор. Все они участвовали в спорах в качестве истцов или третьей стороны. Колумбии и Доминиканской Республики как ответчикам, а Эквадору, Перу, Венесуэле и вновь Колумбии как третьей стороне пришлось обратиться в Совет внешней юридической поддержки для защиты своих интересов в торговых спорах⁴⁷. Однако образование консультационного центра не привело к увеличению количества исков со стороны развивающихся стран⁴⁸.

Таким образом, как показывает исследование, латиноамериканские государства довольно часто прибегают к отстаиванию своих экономических интересов через механизм разрешения споров в рамках ВТО. Он активно используется как в отношении своих соседей по региону, так и других игроков — США, ЕС, Канада и других. При этом активность государств существенно различается в зависимости от опыта, материальных и человеческих ресурсов, которыми они обладают. Подавляющее большинство споров инициируется крупными игроками — Бразилией, Мексикой, Аргентиной. Там созданы достаточно эффективные механизмы взаимодействия государства и бизнеса, необходимые для того, чтобы добиваться своих целей, используя инструменты, предоставляемые ДРС. Другие государства региона еще должны провести большую работу для того, чтобы эта связь заработала должным образом.

В настоящее время в рамках «Дохийского раунда» ведутся переговоры в отношении дальнейшего реформирования механизма разрешения споров в рамках ВТО. Предполагается, что новые правила будут еще в большей степени благоприятны для применения развивающимися странами⁴⁹. Это не

может не сказаться и на государствах Латинской Америки. Им необходимо уделять больше внимания возможностям ВТО и ее механизму разрешения споров для защиты своих национальных интересов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Adopted panel reports within the framework of GATT 1947. — <http://wto.org/english>

² Understanding on Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance of 28 November 1979 (26S/210). — http://wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/gatt_ai_e.htm

³ The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20. A VoxEU. Org publication, 2009. — www.voxeu.org/reports/Murky_Protectionism.pdf

⁴ U. L i t v a k. Regional Integration and the Dispute Resolution System of the World Trade Organization After the Uruguay Round: a Proposal for the Future. — The University of Miami Inter-American Law Review, 1995, p. 561.

⁵ Этот механизм не в полной мере можно назвать чисто юридическим. Практика применения процедур скорее следует принципам общего, нежели гражданского права (особенно это справедливо в отношении работы постоянного Апелляционного органа). — S. P. S u b e d i. The WTO Dispute Settlement Mechanism and a New Technique for Settling Disputes in International Law. — International Law and Dispute Settlement. New Problems and Techniques. Oxford, 2010.

⁶ Understanding on Rules and Proceedings Governing the Settlement of Disputes. Article 3.2. The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Text. Cambridge, 1999, p. 355.

⁷ Ряд экспертов утверждают, что механизм разрешения споров ВТО самый эффективный, сравнивая его с Международным судом ООН, Международным центром по урегулированию споров, и системой урегулирования споров в рамках ГАТТ. — G. B i g g s. The Settlement of Disputes under the WTO. The Experience of Latin America and the Caribbean, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/23627/g2282iBiggs.pdf>

⁸ Учитывая сложность принятия отчета третьей группы, возникает вопрос, почему все-таки развитые страны в ряде споров выполняли рекомендации ГАТТ. Некоторые эксперты отмечают, что таким образом поддерживалась легитимность всей системы торгового регулирования и тем самым развивающимся государствам демонстрировался ее принцип равенства между участниками. Однако, это касалось только тех споров, где потери от изменения торгового регулирования развитых стран были не так велики. — M. M o n t a n a i M o t a. A GATT with Teeth: Law Wins over Politics in the Resolution of International Trade Disputes. — Colum. J. Transnat'l L. — 1993. — 31(1).

⁹ Информация о данных неразрешившихся спорах и проводившихся консультациях в рамках ГАТТ на сайте Библиотеки документов ГАТТ Стэнфордского университета. — <http://gatt.stanford.edu/page/home>

¹⁰ M. K a h l e r, J. O d e l l. Developing Country Coalition-Building and International Trade Negotiations, Trade Policy and the Developing World.. — <http://www-rcf.usc.edu/~odell/newkahlerodell.htm>, 1989

¹¹ C. M i c h a l o p o l o s. The Participation of the Developing Countries in the WTO. — Policy Research Working Paper, 1998, www.wds.worldbank.org/external/default

¹² Естественно, кроме Багамских островов, которые единственные не являются членом ВТО. Хотя это очень интересный вопрос: почему самая богатая страна Латинской Америки по ВВП на душу населения не состоит в организации, призванной способствовать экономическому развитию государств при помощи либерализации торговли? На данный вопрос можно дать ряд ответов: это как и исторические предпосылки, так и отсутствие необходимости из-за уже сформировавшихся связей с основным партнером — США, а также нехватка людских ресурсов, разные позиции в правительстве касательно данного процесса, а также развитие оффшорной деятельности и практически отсутствие защиты прав интеллектуальной собственности.

¹³ Гаити, которая является наименее развитой страной, ни разу не была задействована в торговых спорах ВТО, впрочем, как и большинство беднейших государств. Лишь один раз Бангладеш инициировал спор, единицы участвовали в качестве третьей стороны. Причины такого явления различны: от нехватки ресурсов до отсутствия необходимости в связи с существованием Генеральной системы преференций и т.д. — В. М. Н o e k m a n, P. C. M a v r o i d i s. WTO Dispute Settlement, Transparency and Surveillance. — The World Economy, 2000, Vol. 23, Issue 4.

¹⁴ Формально, согласно количеству торговых споров, Доминиканская Республика выступала/ет ответчиком в семи торговых спорах в ВТО, но фактически это три разбирательства, касающиеся трех ситуаций в сфере регулирования торговли. Однако технически часто страны инициируют отдельные споры по одному вопросу, хотя третья группа по ним работает одна, чтобы, если одни участники разбирательства договорились между собой по поводу урегулирования разногласий, другие истцы могли продолжать свое разбирательство, не ориентируясь на данные договоренности, если они их по каким-то причинам не устраивают.

¹⁵ С.Ф.С у т ы р и н, А.Г.П р о к о в а. Перспективы развития международной торговой системы: вызовы для стран Латинской Америки. — Вестник Санкт-Петербургского университета, сер. 5, вып. 4, 2007.

¹⁶ Данные таблицы 3 не включают в себя тот факт, что 7 февраля 2011 г. Орган по разрешению споров в ВТО создал единую третейскую группу в отношении защитных мер, применяемых Доминиканской Республикой при импорте пластиковых сумок и плетеных тканей из Коста-Рики, Гватемалы, Гондураса и Сальвадора. — www.wto.org/english/news

¹⁷ В целом, самые сложные торговые разбирательства латиноамериканских стран происходили с участием США и ЕС, с которыми только по одному спору было разрешено на стадии консультаций. — Страны Латинской Америки и Карибского бассейна в ВТО. М., 2008, с. 103—105.

¹⁸ В 2006 г. Аргентина, Бразилия и Мексика заявили о своем желании участвовать в качестве третьей стороны в споре, инициированном США, ЕС и Канадой против Китая в сфере торговли автомобилями. Годом позже Мексика выступила истцом в разбирательстве с Китаем касательно налоговых льгот отечественным производителям в КНР. В 2008 г. консультации по похожему вопросу вновь были инициированы Мексикой. К ней присоединился ряд развитых и развивающихся стран, в том числе, Гватемала, которая чуть позже, начала проводить формально свои собственные консультации (аналогично кейсу с Доминиканской Республикой). И в 2009 г. снова Мексика инициировала спор по вопросу ограничений экспорта сырья в Китае.

¹⁹ Understanding on Rules and Proceedings Governing the Settlement of Disputes. Article 2.1. The results if the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Text. Cambridge, 1999, p. 354.

²⁰ В частности, ст. 4.1. Соглашения по защитным мерам определяет отечественную отрасль как совокупность производителей аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров, действующих на территории члена, либо производителей, чье коллективное производство аналогичных или непосредственно конкурирующих товаров составляет большую часть общего национального производства данных товаров.

²¹ В отличие от развитых стран, которые во многих случаях так поступают. В последнее время развитые государства стали даже допускать до слушаний индивидуальных лиц (например, представителей вузов), однако, это происходит при обоюдном согласии сторон спора, и, если желающих много (которые предварительно должны зарегистрироваться), они участвуют в процедуре заочно с помощью видеотрансляции.

²² Хороший пример — Мексика, в которой работает принцип «соседней комнаты» («el cuarto de al lado»), т.е. тесного взаимодействия между правительством и бизнесом. — J.Z a b l u d o v s k y, L.P a s q u e l. Mexico. Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making: Negotiating Preferentially or Multilaterally? Cambridge, 2010, p. 89—124.

²³ Это характерно для многих крупных компаний в разных латиноамериканских странах, в частности в Бразилии и не только. В развитых государств такая практика тоже встречается достаточно часто. — W.B a r e l. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. — ECLAC Project Document Collection, 2007.

²⁴ Однако детальных экономических расчетов выгод и потерь чаще всего не проводится. Спор инициируется в случае «существенного» вреда для развития национальной отрасли.

²⁵ Например, выигрывая спор по субсидиям в одной отрасли, страна-инициатор может сама применять аналогичную практику в отношении национальных производителей других отраслей. Проигравшая сторона в споре может также опротестовать использование этих мер.

²⁶ О.Ю.Т р о ф и м е н к о. Механизм разрешения споров в ГАТТ/ВТО. — Вестник Санкт-Петербургского университета, сер. 5, вып. 2, 2008, с. 85—88.

²⁷ Здесь и далее — информация о разбирательствах по состоянию на середину марта 2012 г.

²⁸ Под «добрыми услугами» понимается содействие какого-либо государства или международного органа установлению контакта и началу непосредственных переговоров между спорящими сторонами, направленных на урегулирование конфликта.

²⁹ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm

³⁰ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

³¹ Там же.

³² DS282, 351, 355, 356. — Там же.

³³ DS 381 http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm

³⁴ Это особенно явно проявилось после того, как США отменили эмбарго на ввоз консервов тунца, выловленного с помощью сетей, в которые могли попадать (и гибнуть) дельфины. Американские производители консервов, заявлявшие, что их технология ловли позволяет дельфинам уходить из сетей, стали наносить на свою продукцию символ «DSP» (Dolphin Safe Product). Он должен был означать, что при ловле тунца ни одна особь дельфина не погибла. В средствах массовой информации была инициирована соответствующая кампания, и теперь решение о покупке конкретных консервов лежит на потребителе: возьмет ли он на себя моральную ответственность за поддержку тех производителей, которые не гуманно относятся к этим милым обитателям морей. Тот факт, что спор проходил еще до формирования ВТО, здесь не имеет принципиального значения: важно то, что существуют наработки, позволяющие проигравшей стороне попробовать сохранить *de facto* защиту рынка.

³⁵ DS 156, 231 http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm

³⁶ DS 268, 285.

³⁷ DS 217, 222, 234, 267.

³⁸ Так, например, в споре DS285 между Антигуа и Барбудой, с одной стороны, и Соединенных Штатов Америки — с другой нарушения со стороны США были обнаружены в сфере Генерального соглашения по торговле услугами. Однако достойных мер возмещения ущерба в рамках этого соглашения найдено не было. Антигуа и Барбуда получила возможность на возмещение нанесенного ей ущерба в рамках соглашения ТРИПС (возможность нарушения прав интеллектуальной собственности американских компаний на сумму, не превышающую 21 млн долл. в год). — www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds285_e.htm, www.wto.ru/en/press.asp?msg_id=22137

³⁹ http://www.wto.org/english/tratop_e/cases_e/ds27_e.htm

⁴⁰ Там же.

⁴¹ G. S h a f f e r. How to make the WTO dispute settlement work for developing countries: some proactive developing country strategies. — ICTSD Resource Paper, N 5, 2003.

⁴² D. M c R a e. What is the Future of WTO Dispute Settlement. — Journal of International Economic Law, 2004, 7.

⁴³ C. D a v i s. Do WTO Rules Create a Level Playing Field? Lessons from the Experience of Peru and Vietnam. — Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA. Cambridge, 2006.

⁴⁴ Ряд данных стран впоследствии инициировали собственные иски против ЕС касательно режима импорта бананов.

⁴⁵ www.acwl.ch

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ ACWL Report on Operations, 2009. — www.acwl.ch/e/documents/reports/FINAL

⁴⁸ C. B o w n, R. M c C u l l o c h. Developing Countries, Dispute Settlement, and the Advisory Centre on WTO Law. — World Bank Policy Research Working Paper, 2010, 5168.

⁴⁹ C. D e r e - B i r k b e c k, C. M o n a g l e. Strengthening multilateralism: A mapping of selected proposals on WTO reform and improvements in global trade governance, 2009.