

УДК 33

Экономические аспекты урегулирования торгово-политических споров в глобальной экономике

Горяинова Владлена Викторовна

Кандидат экономических наук,
старший преподаватель кафедры международного бизнеса,
Южный институт менеджмента,
350040, Российская Федерация, Краснодар, ул. Ставропольская, 216;
e-mail: vladameo@mail.ru

Аннотация

На протяжении многих лет в основном критические замечания звучали в адрес функционирования механизма урегулирования споров между инвесторами и государствами. В настоящее время высказывается ряд опасений о сохранении легитимности системы разрешения споров ВТО и угрозе ее существования как таковой. Тем не менее, механизм, предусмотренный в рамках ВТО, был и остается ведущим, или ключевым, средством разрешения торгово-политических разногласий между странами-участницами глобальной торговли. В статье рассматриваются текущие проблемы функционирования механизма разрешения споров ВТО в условиях кризисных явлений в мировой экономике и глобальной торговли в частности. В качестве основных проблем, стоящих перед механизмом ВТО, автор выделяет проблемы оперативного управления глобальной торговли посредством механизма урегулирования разногласий ВТО, появления новых областей регулирования мировой торговли, не затронутые обязательствами ВТО, а также увеличение региональных торговых соглашений, предусматривающие механизмы разрешения межгосударственных споров, включая на мегарегиональном уровне. В случае допущения ситуации до «паралича» функционирования Апелляционного органа в рамках ВТО, странам придется обращаться в региональные механизмы разрешения споров, что может привести к фрагментации глобальных правил регулирования торговли в дальнейшем. Нарастающие противоречия в глобальной торговой политике, с одной стороны, и возросшее число в связи с этим обращений стран-членов организации к механизму ВТО являются «отрезвляющим» напоминанием о необходимости реформирования системы урегулирования торговых споров и конфликтов в рамках Всемирной торговой организации.

Для цитирования в научных исследованиях

Горяинова В.В. Экономические аспекты урегулирования торгово-политических споров в глобальной экономике // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 8А. С. 347-355.

Ключевые слова

ВТО, механизм разрешения споров, ОРС, мегарегиональные соглашения, межгосударственные споры, Апелляционный орган.

Введение

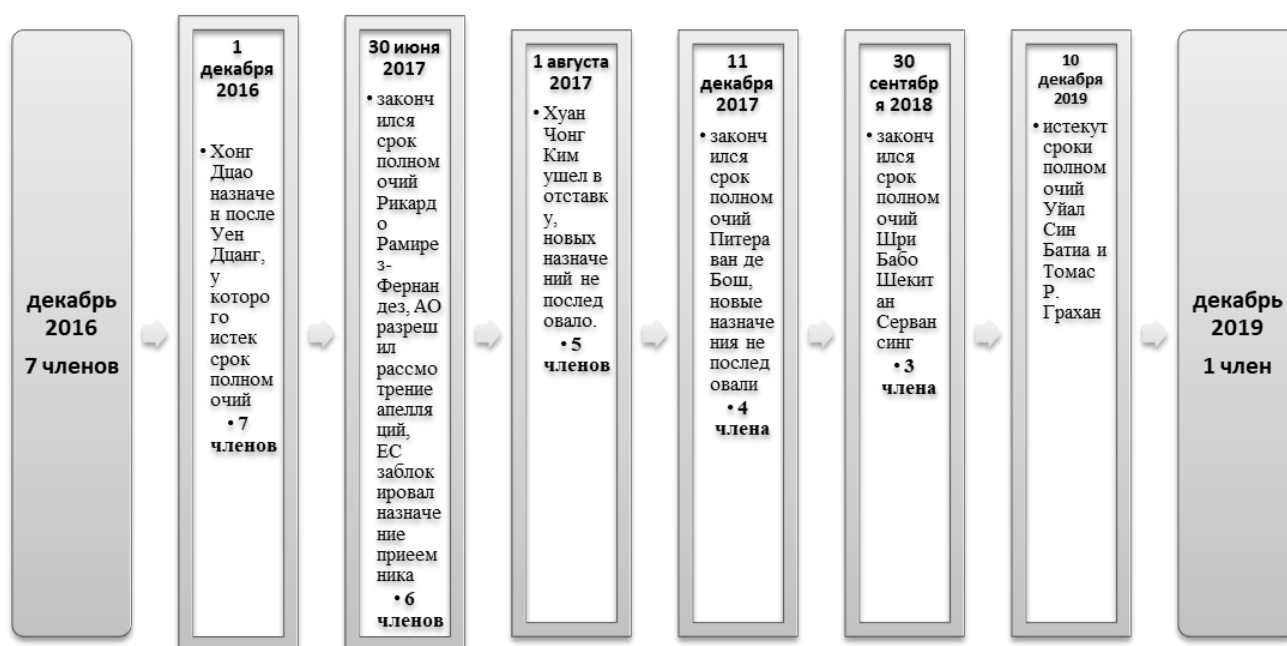
В настоящее время текущее состояние мировой экономики характеризуется растущей напряженностью между торговыми партнерами-странами, и роль Всемирной торговой организации (ВТО) заключается в уменьшении этого накала. Так, количество рассматриваемых споров в рамках ВТО увеличилось значительно (на 20%) в 2017 году [WTO, www] в контексте этой отмечаемой на протяжении последних лет тенденции. В связи с таким бурным ростом активности участия стран-участниц в процедуре урегулирования споров ВТО за последние два-три года внутри самой организации было даже проведено перераспределение 29 должностей из структурных подразделений ВТО в юридические отделы. Это лишь подтверждает, что система разрешения споров ВТО остается одной из самых активно функционирующих в мире и продолжает выносить решения в кратчайшие сроки по сравнению с другими международными инстанциями.

Основная часть

Тем не менее, несмотря на очевидную необходимость и востребованность Всемирной торговой организации как мирового регулятора глобальной торговли, международным сообществом отмечается необходимость его реформирования, в частности и механизма по урегулированию торговых конфликтов. «Мир изменился, ВТО нет. Пришло время действовать, чтобы система смогла решить проблемы современной мировой экономики и снова работать для всех», – содержит «концептуальный документ» ЕС [Concept paper, www] по обновлению ВТО, опубликованный в середине сентября 2018 года. В документе формулируются проблемы, стоящие перед системой ВТО, включая увеличение числа протекционистских мер и отсутствие консенсуса по вопросу о выборе членов Апелляционного органа. Действительно, на протяжении года ведутся переговоры по назначению новых членов Апелляционного органа. В настоящее время принимают решения только 3 члена Апелляционного органа. Отсутствие необходимого числа членов, а соответственно и отсутствие надлежащего географического представительства угрожает легитимности всей системы разрешения споров ВТО. «Если члены ВТО не предпримут быстрые и решительные действия для устранения этой ситуации, то скоро может наступить время, когда апелляционное разбирательство будет парализовано, если будет представлено менее трех членов Апелляционного органа», – отметил Уджал Сингх Бхатия [Unprecedented challenges, www], председатель Апелляционного органа Всемирной торговой организации, представляя свой годовой на публичном мероприятии 22 июня 2018 года (рис. 1).

По словам председателя Апелляционного органа, перед органом по разрешению споров ВТО (ОРС) стоит ряд проблемных вопросов, которые угрожают не только сохранению легитимности системы, но и ее существованию как таковой [Appellate Body Annual Report for 2017]. Причем эти проблемы находятся за рамками возможностей по их решению самой системой разрешения споров ВТО. Они диктуют необходимость прилагать решительные действия со стороны всех стран-членов ВТО и началу всеобъемлющему политическому диалога. Первая проблема заключается в увеличении количества сложных споров на всех этапах их рассмотрения. Ожидания, высказываемые еще в первые годы существования системы о том, что только отдельные вопросы в докладах третейских групп будут опротестовываться в Апелляционном органе, не соответствуют реальному положению дел. С самого начала функционирования ОРС большинство выводов третейских групп были обжалованы в

апелляционном порядке, что является продолжающей тенденцией и особенностью деятельности Апелляционного органа ВТО. На фоне данной тенденции при обострении условий глобальной торговли в условиях кризисных явлений в мировой экономике предметы споров стали охватывать все более широкий и сложный комплекс вопросов для рассмотрения, как ветеринарный контроль, внутренний режим налогообложения и справедливые условия торговли. Вместе с тем, исключительно большой объем апелляций приходится на ст. 21.5 Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров, согласно которой третья группа проверяет, соответствует ли новая мера, принятая для выполнения ранее вынесенного ОРС решения по тому же спору, нормам ВТО. На такие споры приходится значительная часть времени деятельности Апелляционного органа. Такой большой объем работы в совокупности с хронической нехваткой ресурсов, выделяемых на споры, приводит к значительным задержкам в подготовке решений. И ежегодный рост количества торговых споров о нарушении правил ВТО лишь еще больше усиливает данную проблему. Частным явлением становится практика рассмотрения дел в течение нескольких лет, что является «тревожным сигналом» для системы, которая позиционирует себя как эффективный механизм.



Источник: Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Scott. The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures. 2015.

Рисунок 1 - Хронологическая последовательность формирования состава Апелляционного органа, с декабря 2016 по декабрь 2019

Загруженность Апелляционного органа за последние годы ставит под сомнение основополагающий принцип его создания. Очевидно, что состоять в Апелляционном органе больше не подразумевает частичную занятость, или внештатную работу. Продолжительные задержки по заполнению вакансий лишь усугубляют ситуацию. Принимая во внимание количество, объем и сложность апелляционных разбирательств, не следовало бы в действительности ожидать высокого качества докладов в тех временных рамках, которые установлены в Договоренности по разрешению споров ВТО (ДРС). Однако, несмотря на

пугающее несоответствие между объемом работ и реально имеющихся ресурсов (кадровых и временных), Апелляционный орган осуществляет ряд инициатив по упрощению и упорядочению содержаний своих докладов и правового анализа. Так, сохраняется практика составления приложений к докладам, содержащие основные факты и выводы по делу, аргументы участников спора и третьих сторон, а не краткого их изложения в самом тексте доклада. Это обеспечивает доступность и удобство ознакомления ключевой логической цепочки рассуждений по апелляционному делу.

Вторая проблема, упомянутая Уджалом Сингха Бхатия, заключается в поступающей в адрес Апелляционного органа критике о несоблюдении своего мандата, регулируемого в рамках ДРС. С этой точки зрения обозначено ряд проблемных вопросов, стоящих перед ОРС. Во-первых, это наличие двусмысленности в международных торговых соглашениях. Такие ситуации в международном праве юристы называют «конструктивной двусмысленностью». В контексте ВТО в случае возникновения торгового спора в отношении неоднозначного положения ВТО, члены третейских групп и Апелляционного органа должны изучить это положение, также как и любое другое, в соответствии с обычными правилами толкования и применять их к конкретным фактам рассматриваемого дела. Однако некоторые члены ВТО считают, что, столкнувшись с неоднозначным положением соглашения ВТО, членам третейских групп и Апелляционного органа следует воздержаться от его изучения и вместо этого оставить такое положение на рассмотрение членов ВТО (например, для выработки толкования этого положения). В то же время другие члены ВТО поддерживают необходимость решения вопроса о толковании в рамках процедуры разрешения споров, чтобы обеспечить урегулирование торговых споров между членами организации. Во-вторых, когда члены третейских групп и Апелляционного органа, применяя инструменты толкования, приходят к выводу, что определенное поведение членов ВТО выходит за рамки сферы применения договорных обязательств, они не должны сомневаться в завершении своего анализа. Если спорный вопрос не регулируется положениями ВТО, то страны-члены ВТО могут поступать так, как они пожелают. Например, в споре США – Раздел 211 Закон о бюджетных Ассигнований Апелляционным органом было отмечено отсутствие четких положений, как и определения понятия «собственности» в Соглашении ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности. Таким образом, Апелляционный орган согласился с выводами третейской группы о том, что данный вопрос регулируется национальным законодательством стран-членов ВТО [Appellate Body Report, US – Section 211 Appropriations Act]. В-третьих, Председатель Апелляционного органа также обозначил вопрос о существовании надлежащей правовой основы для невынесения решений по каким-либо претензиям. Ведь статья 3.2 ДРС гласит, что система урегулирования споров ВТО вносит ясность в отношении действующих положений ВТО. Таким образом, спрашивается, как далеко должна заходить система разрешения споров ВТО в уточнении положений соглашений ВТО. Так возникает некоторое противоречие между минималистскими подходами и требованиями статьи 11 ДРС, согласно которой третейской группе необходимо объективно оценить вопрос, поставленный перед ней, включая применимость соответствующих охваченных соглашений и соответствие им, и статьей 17.12, в которой говорится, что Апелляционный орган должен рассмотреть каждый из вопросов, поднятых в докладе третейской группы. Безусловно, требование в статье 17.12 не означает, что члены Апелляционного органа должны рассматривать каждый из вопросов подробно. Однако предоставляют ли положения ДРС право членам третейской группы или Апелляционного органа по своему усмотрению отказать в разъяснении тех или иных положений ВТО. В этой связи, председатель отметил, что неполный

охват вопросов для рассмотрения может в результате привести к решению в пользу одной из сторон спора, возможно, затрагивая права и обязанности других членов ВТО. Кроме того, возникают ситуации, когда члены ВТО высказывают свои опасения, касающиеся «юридического толкования, разработанных третьей группой», которые предусмотрены статьей 17.6 ДРС, не оспаривая при этом окончательные выводы третьей группы. Затрагивая подобные вопросы, члены ВТО обеспокоены системными проблемами системы. Возможно, страны-члены опасаются последствий двусмысленного или неправильного толкования третьей группой, как выполнение таких рекомендаций может повлиять на них. И таким образом, если оставить данный вопрос без внимания, то неверное, возможно двусмысленное толкование может негативно отразиться на правах и обязанностях страны-члена ВТО. Председатель Апелляционного органа заверил, что в рамках каждого сценария событий Апелляционный орган тщательно обдумывает в индивидуальном порядке, как будет рассматриваться вопрос, поднятый в рамках апелляции, в том числе поддерживает необходимость разъяснений положений ВТО для содействия скорейшему разрешению спора и эффективному урегулированию конкретного спора.

Сохранение легитимности системы разрешения споров ВТО все же является ключевой проблемой в рамках обсуждений. Ведь система разрешения споров приобретает характер легитимности, или даже целесообразности, сколько не благодаря нормам ВТО, а способностью удовлетворять меняющиеся потребности ее пользователей. Глобальная торговая система сильно изменилась с тех пор, как был разработан и введен в действие механизм разрешения споров ВТО. Динамика глобальных торговых отношений также значительно модифицировалась. Правила и процедуры явно не поспевают за этими событиями. В то время как Всемирная торговая организация обеспечивает основными правилами глобального экономического управления, большинство новаторской нормотворческой деятельности в области мировой торговли осуществляется в рамках преференциальных торговых соглашениях. Свод договоренностей ВТО по большей части не изменился с момента создания организации в 1994 году. В результате ряд торгово-политических областей в жизненно важных сферах регулирования торговли XXI века, как электронная торговля и защита инвестиций, в настоящее время выходят за рамки регулирования ВТО. Так называемые «ВТО-экстра»¹ вопросы на самом деле содержатся в сотнях двусторонних и региональных торговых соглашениях. Ведущие страны, ранее торговавшие друг с другом на основе правил ВТО, активно заключают мегарегиональные торгово-экономические соглашения. Задача таких соглашений заключается в углублении экономических связей за рамками обязательств ВТО, и они часто охватывают вопросы, по которым не сформировано единое мнение на площадке ВТО. Примером таких соглашений являются Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП)², Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (РСЕР)³, Соглашение ЕС-Япония по

¹ Положения, касающиеся таких областей регулирования мировой торговли, которые выходят за рамки полномочий ВТО.

² Смотри более подробно о состоянии переговоров на сайтах Европейской комиссии (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>) и торгового представителя Соединенных Штатов (<https://ustr.gov/ttip/>)

³ РСЕР обсуждается 16 странами: 10 членов АСЕАН и 6 стран, у которых есть соглашения свободной торговли с АСЕАН: Австралия, Китай, Индия, Япония, Новая Зеландия и Республика Корея. См. подробнее Kawharu, Amokura 2015. "The Admission of Foreign Investment under the TPP and RCEP: Regulatory Implications for New Zealand". *Journal of World Investment and Trade* 16(5-6): 1058-88.

экономическому партнерству⁴, однако эти соглашения находятся еще на этапе согласования. В таких соглашениях крупнейшие страны излагают свои идеи и представления о дальнейшем регулировании глобальной торговли, но и предлагают юридическую форму реформирования правил глобальной торговли. Таким образом, мегарегиональные соглашения выступают не только как источник вдохновения для будущих реформ, но и свидетельствуют о будущих допустимых нормах регулирования для крупнейших акторов мировой торговли.

В работе Стефана Шилла и Геральдо Видигала [Schill, Vidigal, 2018] рассматриваются правила разрешения торгово-политических споров и конфликтов в двух мегарегиональных соглашениях – это Всестороннее и прогрессивное соглашение по Транс-Тихоокеанскому партнерству (СРТРР), подписанное 11 странами Азиатско-Тихоокеанского региона 8 марта 2018 года, и Комплексное экономическое и торговое соглашение (СЕТА) между ЕС и Канадой, которое вступило в силу ориентировочно в сентябре 2017 года. Оба эти соглашения прошли все этапы подписания и ратификации. В ходе переговоров по данным соглашениям стороны-страны выразили обеспокоенность в отношении создания нового уровня международного управления. Ведь создается новая площадка по разработке правил глобальной торговли, которая способствует их фрагментации, что в результате может привести к смещению ВТО, как ключевой международной площадки по решению проблем глобальной торговли. Стороны же, не являющиеся сторонами соглашений, а именно группы гражданского общества, выразили опасение с точки зрения легитимности этих соглашений, указывая на недостаточную прозрачность процесса выработки и принятия решений, а также явное превалирование экономических интересов над социальными.

Межгосударственные механизмы по разрешению споров, предусмотренные в СЕТА и СРТРР, рассеивают сомнения обеих сторон. С одной стороны, в соглашениях был усилен контроль со стороны их стран-сторон над исходом споров. Процесс урегулирования конфликтов осуществляется арбитрами (СЕТА) или третейской группой (СРТРР), определяемые для каждого спора отдельно без поддержки со стороны постоянно действующего секретариата. Более того, стороны располагают широким набором возможностей для достижения в ходе переговоров решения, как авторитетное (прецедентное) толкование органов на основе других международных договорных механизмов, как и урегулирование спора на двусторонней основе. Такая облегченная институциональная основа препятствует созданию административного или надзорного органа над соглашениями. Таким образом, это способствует укреплению авторитету сторон соглашений и предупреждает возникновение новых институтов, которые могут выступить противовесом Органу по разрешению споров ВТО. Вместе с тем, не все вопросы, охваченные соглашениями, могут быть представлены для рассмотрения арбитрам или третейской группе. В то время как все положения, охваченные соглашениями ВТО, подвержены рассмотрению в рамках системы разрешения ВТО, то в этих мегарегиональных соглашениях существуют некоторые исключения. В частности, новые области регулирования, например политика в области конкуренции или сотрудничество в области нормативного регулирования, не могут быть реализованы через мегарегиональные механизмы разрешения споров. Вместо этого стороны обязаны принять решение на двусторонней основе путем переговоров в этих областях экономического взаимодействия. Прежде чем соглашения вступили в силу, стороны

⁴ ЕС и Япония завершили переговоры по их мегарегиональному соглашению в декабре 2017 года. В настоящее время соглашение находится на этапе пересмотра законодательства.

опубликовали совместные толкования по соглашениям, подчеркивая право сторон осуществлять регулирование в общественных интересах. Наконец, соглашения призывают арбитров или третейскую группу принимать во внимание решения, достигнутые в рамках механизма по разрешению споров ВТО в вопросах интерпретации похожих положений. Таким образом, все указанные договоренности обеспечивают недопущение фрагментации международных торговых правил через расхождения в толкованиях и сохраняют роль ВТО в качестве главной мировой арены для поддержания и выработки многостороннего торгового режима.

Несмотря на то, что представители гражданского общества в большей мере обеспокоены сохранением прав правительств осуществлять внутреннее регулирование, некоторые особенности в соглашениях, позволяющие усилить контроль стран за выполнением соглашений, должны также развеять сомнения по поводу возможного превышения полномочий арбитров или членов третейской группы в регулятивной области. С целью укрепления легитимности процедур по разрешению споров в мегарегиональных соглашениях установлено, что слушания в целом должны быть открытыми для общественности и стороны должны публиковать свои представления, как и выводы арбитров или третейской группы. Вместе с получением доступа к самим процедурам рассмотрения спора, группы гражданского общества получают возможность участвовать в разбирательствах с участием “amicus curiae”. Присущее общественным группам предубеждение о создании более выгодных условий для расширения процессов экономической либерализации, а не реализации задач в сфере общественных ценностей нашло свое отражение в достигнутых результатах по ограничению полномочий арбитров или членов третейской группы на отмену решений правительств нормативно-регулятивного характера. В дополнение к сказанному, мегарегиональные соглашения содержат обязательства по вопросам защиты окружающей среды и охраны прав трудящихся. На такие обязательства распространяется право их рассмотрения в рамках третейской группы с требованием наличия у экспертов группы специализированного опыта и знаний в таких областях, а не будучи исключительно юристами в области международного торгового права. Наконец, если СЕТА придерживается более конструктивного подхода в выполнении решений арбитров, то СРТРР допускает введение торговых ответных мер в отношении стороны, нарушающей свои обязательства по вопросам защиты окружающей среды и охраны прав трудящихся.

Заключение

Подводя итог вышесказанному, нельзя однозначно сказать о неизбежном увеличении интереса и обращений к механизмам разрешения торговых споров на мегарегиональном уровне в будущем. Ведь ограничения в области «судебного» рассмотрения наряду с туманными перспективами по вопросам предсказуемости процедур, а также качеству принимаемых решений могут лишь означать о дальнейшем активном обращении стран-участниц мегарегиональных соглашений к механизму разрешения споров ВТО. В то же время существование ВТО-плюс и ВТО-экстра правил в таких соглашениях в сочетании с отсутствующей возможностью подачи апелляционной жалобы, при условии сохранения и далее текущей тупиковой ситуации в глобальной торговле, может привести к активному интересу стран для рассмотрения спорных ситуаций на мегарегиональном уровне. Парадокс заключается в том, что все более широкое применение мегарегиональных механизмов сотрудничества с

проявлением к ним все большего доверия со стороны стран-участниц может привести к обострению беспокойства со стороны гражданского общества с точки зрения их легитимности.

Библиография

1. Appellate Body Annual Report for 2017, WT/AB/28, 22 июня 2018 г.
2. Appellate Body Report, US – Section 211 Appropriations Act, para. 189.
3. Concept paper. WTO modernization: Introduction to future EU proposals. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf
4. Schill S.W., Vidigal G. Reforming Dispute Settlement in Trade: Contribution Mega-Regionals. RTA Exchange. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the Inter-American Development Bank (IDB), 2018.
5. «Unprecedented challenges» confront Appellate Body, chair warns, 22 июня 2018. URL: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ab_22jun18_e.html
6. WTO Annual Report 2018. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep18_e.pdf

Economic aspects of settling trade and political disputes in the global economy

Vladlena V. Goryainova

PhD in Economics, Senior Lecturer,
Department of International Business,
Southern Management Institute,
350040, 216, Stavropol'skaya st., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: vladameo@mail.ru

Abstract

For many years, mainly critical comments were made about the functioning of a mechanism for settling disputes between investors and states. Currently, there are a number of concerns about the preservation of the legitimacy of the WTO dispute resolution system and the threat of its existence. Nevertheless, the mechanism envisaged in the WTO was and remains the leading, or key, means of resolving trade and political disputes between countries participating in global trade. The article discusses the current problems of the functioning of the WTO dispute resolution mechanism in conditions of crisis phenomena in the global economy and global trade in particular. As main problems facing the WTO mechanism, the author highlights the problems of operational management of global trade through the mechanism of resolving WTO disputes, the emergence of new areas of regulation of world trade, not affected by WTO commitments, as well as the increase in regional trade agreements, including mechanisms for resolving international disputes, including mega-regional level. If the situation is allowed to “paralysis” the functioning of the Appeals Body within the WTO, countries will have to contact regional dispute resolution mechanisms, which may lead to the fragmentation of global trade regulations in the future. The growing contradictions in global trade policy, on the one hand, and the increasing number of appeals of the organization's member countries to the WTO mechanism in connection with this are a “sobering” reminder of the need to reform the system for resolving trade disputes and conflicts within the World Trade Organization.

For citation

Goryainova V.V. (2018) Ekonomicheskie aspekty uregulirovaniya torgovo-politicheskikh sporov v global'noi ekonomike [Economic aspects of settling trade and political disputes in the global economy]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (8A), pp. 347-355.

Keywords

WTO, dispute settlement system, DSB, mega-regional agreements, interstate disputes, Appellate body.

References

1. Appellate Body Annual Report for 2017, WT/AB/28.
2. Appellate Body Report, US – Section 211 Appropriations Act, para. 189.
3. Concept paper. WTO modernization: Introduction to future EU proposals. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf [Accessed 09/09/2018]
4. Schill S.W., Vidigal G. (2018) Reforming Dispute Settlement in Trade: Contribution Mega-Regionals. RTA Exchange. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the Inter-American Development Bank (IDB).
5. «Unprecedented challenges» confront Appellate Body, chair warns. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ab_22jun18_e.html [Accessed 09/09/2018]
6. WTO Annual Report 2018. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep18_e.pdf [Accessed 09/09/2018]