



НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ МИРОВОЙ ТОРГОВЛИ

Всемирная торговая организация: Генеральное соглашение по тарифам и торговле и его значение для рыбного хозяйства

Канд. юрид. наук А.Н. ВЫЛЕГЖАНИН –

Всероссийский научно-исследовательский институт внешнеэкономических связей

Вряде документов ФАО, представленных на Конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов рыб, вопросы совершенствования режима рыбных запасов увязаны с улучшением режима международной торговли морепродуктами, с осуществлением такой торговой практики, которая обеспечила бы потребителям доступ к продуктам высокого качества [1]. Разработанные ФАО "Общие принципы Кодекса ответственного рыболовства", изложенные в шести разделах, включают раздел "Справедливая торговая практика", предусматривающий использование Генерального соглашения по тарифам и торговле – ГАТТ [2]. Проблема воздействия на рыболовство "идеологии международной торговли, воплощенной в правилах ГАТТ", специально рассматривалась и на международной Региональной конференции по морскому праву, политике и управлению ресурсами (Бангкок, 13–16 декабря 1994 г.) [3].

Проблема эта актуальна для России. Правительство Российской Федерации 18.05.1992 г. приняло постановление "О развитии отношений между Российской Федерацией и Генеральным соглашением по тарифам и торговле", в соответст-

вии с которым образована Межведомственная комиссия по ГАТТ. Положением об этой комиссии, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.02.1993 г., определены ее основные задачи: разработка мероприятий и координация деятельности "по участию Российской Федерации в ГАТТ, подготовка предложений о внесении необходимых изменений и уточнений в механизм внешнеэкономических связей Российской Федерации и российское законодательство с целью обеспечения их соответствия принципам и правилам ГАТТ, принятие с учетом итогов многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ соответствующих мер по обеспечению национальных интересов Российской Федерации" [4].

В контексте такого правительственного решения практическое значение имеет анализ потенциального воздействия на рыбную промышленность России регуляторов, предусмотренных ГАТТ. Такой анализ полезен для обозначения контуров своевременной, а не запоздалой адаптации отечественного рыбохозяйственного законодательства к нормам ГАТТ.

При осознании общественностью масштабов последствий, связанных с

присоединением России к ГАТТ, тем не менее у нас нет правовых исследований объемного и сложного массива договорных документов ГАТТ. Нет и опубликованного их полного перевода на русский язык. Кроме того, с подписанием после завершения Уругвайского раунда ГАТТ Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации и вступлением его в силу с 1 января 1995 г. существенно изменяются юридическая иерархия и структура действующего нормативного конгломерата "конституции мировой торговли".

ФОРМИРОВАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ "КОНСТИТУЦИИ МИРОВОЙ ТОРГОВЛИ"

По окончании второй мировой войны после заключения Бреттон-Вудских соглашений (о создании Международного валютного фонда, о проекте Международного банка реконструкции и развития) создалась благоприятная обстановка для международно-правовых договоренностей о либерализации порядка движения товаров вопреки чрезмерно протекционистскому национальному законодательству многих государств, прежде всего вопреки количественным ограничениям на импорт и худшему режиму торговли иностранными товарами по сравнению с режимом торговли отече-

ственными товарами. В 1945 г. США направили Великобритании Предложения к расширению мировой торговли и занятости (далее для краткости – Предложения). Год спустя эти Предложения были заменены другим американским документом – Проектом Устава Международной торговой организации. Идею устранения препятствий свободной международной торговле восприняло большинство государств. Была образована Подготовительная комиссия по созыву Международной конференции для рассмотрения проекта (далее для краткости – Комиссия). Заседания Комиссии в октябре и ноябре 1946 г. (Лондон), в мае–августе 1947 г. (Женева) привели к созыву конференции (ноябрь 1947 г. – март 1948 г., Гавана) под эгидой Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС). В ходе бурных дискуссий на конференции американский проект Устава подвергся существенным изменениям, был согласован компромиссный текст Устава, однако ни на уровне правительств (подписание), ни на уровне законодательных органов (ратификация) этот договор не собрал необходимого числа государств-участников, в силу не вступил, временно не применялся. Более того, инициатор разработки Устава – правительство США – заявил об утрате интереса к Уставу после тех изменений, которые были внесены в него конференцией. Глобальный многосторонний экономический договор оказался мертворожденным.

Резервный выход из тупика был, однако, найден. Еще в 1947 г., в ходе работы Комиссии, ЭКОСОС предложил странам, представленным в Комиссии, незамедлительно ввести в действие ст. 17 проекта Устава, касающегося снижения таможенных тарифов, путем переговоров. Эта статья была дополнена положениями о торговой политике (гл. IV проекта Устава) и положена в основу текста Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее для краткости – Соглашение) [5].

К юридической специфике ГАТТ надо отнести форму введения Соглашения в действие. В соответствии с Протоколом о временном применении, подпи-

санным 30 октября 1947 г., принятия Соглашения законодательными органами не требовалось.

Особенностью Соглашения следует признать и разную степень обязательности исполнения его частей. По Протоколу 1947 г. правительства Австралии, Бельгии, Канады, Франции, Люксембурга, Нидерландов, Великобритании, США согласились “временно применять с 1 января 1948 г.:

(а) части I и III Генерального соглашения по тарифам и торговле;

(в) часть II этого Соглашения в той степени, в которой это соответствует действующему законодательству” [6].

Таким образом, в отношении частей I (таможенные пошлины, другие экспортно-импортные сборы) и III (сфера действия ГАТТ и институциональные аспекты) Протоколом предусмотрен приоритет нормы ГАТТ перед национальным законом, а в отношении части II (механизм торгового регулирования, включая пределы применения нетарифных ограничений) – приоритет нормы действующего национального закона. В последующем, однако, в отношении единообразного применения некоторых правил части II была достигнута договоренность.

Содержание сложных юридических формулировок ГАТТ сводится прежде всего к обеспечению действия здоровых, прагматических, принципов свободной торговли.

Недискриминация в отношении участников ГАТТ: “режим наиболее благоприятствуемой нации” и “национальный режим”

Согласно ст. I ГАТТ о любых сборах, налагаемых в связи с импортом и экспортом или международными платежами, “всякое преимущество, благоприятствование, привилегия или льгота, предоставленная одной договаривающейся стороной” в отношении товара любого государства, “должна незамедлительно и безусловно предоставляться подобному товару, происходящему с территории всякой другой договаривающейся стороны или предназначенному для ее территории”. Таким образом, каждый участник ГАТТ обязан предоставлять всем другим участникам ГАТТ равные усло-

вия для экспортно-импортных сборов; эти условия должны быть наилучшими из всех, предоставленных данным участникам ГАТТ, в том числе, гипотетически, и государству, не являющемуся участником ГАТТ.

Согласно ст. III “товарам, происходящим с территории любой договаривающейся стороны и импортируемым на территорию любой другой договаривающейся стороны, предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, предоставленный подобным товарам, производимым на территории государства-импортера”.

Итак, ГАТТ запрещает торговую дискриминацию в отношении участников ГАТТ, но не в отношении третьих государств, не связанных правилами ГАТТ.

Защита национальной промышленности только согласованными таможенными тарифами

ГАТТ, провозглашая стабильность и предсказуемость во внешней торговле, предусматривает обязательство государств-участников исполнять согласованные национальные уровни таможенных тарифов, Списки которых составляют неотъемлемую часть Соглашения. По ст. II “каждая договаривающаяся сторона предоставляет торговле других договаривающихся сторон режим не менее благоприятный, чем предусмотренный соответствующей частью в соответствующем Списке, прилагаемом к настоящему Соглашению”.

Нетарифные меры защиты отечественного производителя

Что касается иных форм защиты национального производителя, то по ГАТТ они правомерны лишь в том случае, если согласуются с предусмотренными Соглашением специальными правилами: а) о количественных ограничениях; б) об изъятиях “при непредвиденном развитии событий”; в) о процедуре согласия других договаривающихся сторон на освобождение от обязательств ГАТТ.

Количественные ограничения импорта и экспорта

Ст. XI предусматривает общий запрет количественных ограничений импорта и экспорта, в том числе “посредст-

вом квот, импортных или экспортных лицензий или иных мер". Несмотря на это положение, ст. XII предусмотрено, что "любая договаривающаяся сторона в целях сохранения своего внешнего финансового положения и платежного баланса может ограничить количество или стоимость товара, разрешенного к импорту", с соблюдением ряда условий. Эти условия подробно регламентированы Соглашением (пп. 2–5 ст. XII, ст. XIII). Например, ограничения на импортные товары, устанавливаемые договаривающейся стороной, "не могут быть более значительными, чем это требуется для: приостановления серьезного уменьшения ее валютных резервов, или

(i) предотвращения неминуемой угрозы такого уменьшения, или

(ii) достижения разумного темпа увеличения ее валютных резервов, в случае с договаривающейся стороной, имеющей очень малые валютные резервы".

Исключения, обусловленные

"непредвиденным развитием событий"

Согласно ст. IX, если "в результате непредвиденного развития событий и выполнения обязательств договаривающейся стороны по настоящему Соглашению, включая обязательства по тарифным уступкам, какой-либо товар импортируется на территорию этой договаривающейся стороны в таких увеличенных количествах и при таких условиях, что отечественным производителям подобных или непосредственно конкурирующих товаров причиняется серьезный ущерб или создается угроза такого ущерба, то такие договаривающиеся стороны вправе в отношении такого товара и в такой мере и на такой срок, которые необходимы для предотвращения или устранения такого ущерба, приостановить, полностью или частично, выполнение соответствующего обязательства по Соглашению или в отношении соответствующей тарифной уступки или же внести в нее изменения".

Защищая таким образом отечественного производителя, участник ГАТТ обязан, однако, следовать процедурным правилам о письменном уведомлении других участников ГАТТ о предоставле-

нии "существенно заинтересованным" сторонам возможности консультироваться с ним относительно предполагаемого действия. Кроме того, ГАТТ предусматривает переговорный механизм, направленный против злоупотребления приведенной выше "защитной оговоркой".

Освобождение от обязательств ГАТТ с согласия других договаривающихся сторон

В соответствии со ст. XXV "в исключительных обстоятельствах, не предусмотренных настоящим Соглашением, договаривающиеся стороны могут освободить любую договаривающуюся сторону от выполнения обязательства по настоящему Соглашению; при этом любое такое решение должно быть одобрено большинством в две трети голосов договаривающихся сторон, участвующих в голосовании, и при участии в голосовании более половины договаривающихся сторон". Из практики функционирования ГАТТ следует, что это положение применяется после испрашивания такого применения заинтересованным участником ГАТТ.

Принципы

справедливой конкуренции

Ст. VI определены понятия "демпинг" и "демпинговая разница" и предусмотрено, что "договаривающаяся сторона может налагать на любой демпинговый товар антидемпинговую пошлину в размере, не превышающем демпинговую разницу по данному товару". С точки зрения ГАТТ демпинг препятствует справедливой и открытой конкуренции товаров, искажает подлинную конкурентоспособность товаров.

Сложнее обстоит дело с юридической квалификацией влияния государственных дотаций, субсидий на международную конкуренцию товаров. Решена лишь часть этого вопроса – о реакции участников ГАТТ на дотации или субсидии. Ст. VI понятие "компенсационная пошлина" определено как "специальная пошлина, налагаемая в целях устранения последствия любой дотации или субсидии, предоставленной прямо или косвенно на изготовление, производство или экспорт какого-либо товара". В этой

же статье предусмотрены правила применения участником ГАТТ компенсационной пошлины: ее размер не должен превышать размер "предоставленной дотации или субсидии". Кроме того, для устранения одного и того же ущерба, причиненного импортом дотированного или субсидированного товара, запрещается налагать обе пошлины: и антидемпинговую, и компенсационную.

Соотношение норм региональных договоренностей и ГАТТ

Ст. XXIV определены понятия "таможенная территория", "таможенный союз" и "зона свободной торговли". ГАТТ признает желательность "расширения свободы торговли путем развития, посредством добровольных соглашений, более тесной интеграции экономик стран – участниц таких соглашений". ГАТТ предусматривает две формы такой более тесной интеграции: таможенные союзы и зоны свободной торговли. Цель таких союзов и зон – "в облегчении торговли между составляющими их территориями, но не в создании барьеров торговле между такими территориями и другими договаривающимися сторонами".

Предусмотрены императивные требования к режимам таможенного союза и зоны свободной торговли; например, пошлины и другие меры регулирования торговли в таком союзе или зоне, применяемые к участникам ГАТТ, не являющихся членами соглашения о таком союзе или зоне, не должны быть более жесткими, чем меры по таможенному регулированию, действовавшие до образования такого союза или зоны.

При соблюдении условий ГАТТ меры регулирования, предусмотренные для членов соглашения о союзе или зоне, рассматриваются как правомерное исключение из общего правила ГАТТ о режиме наиболее благоприятствуемой нации.

В 1965–1966 гг. текст ГАТТ пополнился еще одной частью, четвертой: "Торговля и развитие" (ст. XXXVI–XXXVIII). Участники ГАТТ согласились, в частности, с тем, что:

"существует необходимость в быстром и устойчивом увеличении поступле-

ний от экспорта менее развитых договаривающихся сторон”;

“быстрое развитие экономики менее развитых договаривающихся сторон будет облегчено диверсификацией структуры их экономики, а также недопущением чрезмерной их зависимости от экспорта сырьевых товаров”;

“развитые договаривающиеся стороны не ожидают взаимности по обязательствам, взятым ими в торговых переговорах по снижению или отмене тарифов, и других препятствий торговле с менее развитыми договаривающимися сторонами” (ст. XXXVI).

Предусмотрены некоторые конкретные обязательства развитых (пп. 1 и 3 ст. XXXVII), менее развитых (п. 4 этой же статьи) договаривающихся сторон, а также совместные обязательства по реализации специальных правил для менее развитых договаривающихся сторон в целях создания более благоприятной правовой среды для их товаров на мировом рынке.

Помимо текста ГАТТ (Соглашения от 30 октября 1947 г. с приложениями, в том числе Списками тарифов, с учетом последующих изменений и дополнений), текста Протокола от 30 октября 1947 г. к договорно-правовой системе ГАТТ-47 надо отнести также:

специальные и вербальные протоколы к тексту ГАТТ,

декларации о применении отдельных положений ГАТТ,

протоколы о присоединении к ГАТТ новых государств,

протоколы о результатах тарифных переговоров [7].

На 1 января 1995 г. ГАТТ-47 насчитывало 125 участников.

В зарубежных публикациях к структуре ГАТТ-47 отнесены также “смежные соглашения”, выработанные в рамках переговорных раундов между участниками ГАТТ:

Соглашение о таможенной стоимости,

Соглашение о лицензировании импорта,

Соглашение о применении антидемпинговых пошлин (пересмотренный антидемпинговый кодекс ГАТТ),

Соглашение о применении субсидий и компенсационных пошлин,

Соглашение о технических препятствиях и торговле (Кодекс стандартов),

Международное соглашение по молочным продуктам,

Соглашение по говядине,

Соглашение о торговле гражданской авиатехникой,

Соглашение о правительственных закупках [8].

С юридической точки зрения, однако, эти соглашения не являются частью ГАТТ-47, действуют только между государствами – участниками конкретного соглашения, хотя и, несомненно, связаны (по крайней мере, по предмету и методам регулирования) с нормами ГАТТ.

Уругвайский раунд ГАТТ, в котором участвовали 127 государств, явился очередным этапом в кодификации международно-правовых норм, регулирующих современную внешнеэкономическую деятельность. Сегодня свод правил “конституции мировой торговли” представляет хотя и сложный, но юридически упорядоченный комплекс актов: Соглашение об учреждении всемирной торговой организации (ВТО) с многочисленными приложениями, в частности:

ГАТТ-94 (модернизированный, со всеми дополнениями и изменениями текст Генерального соглашения по тарифам и торговле),

Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС),

Соглашение о торговых аспектах прав на интеллектуальную собственность,

Договоренность о правилах и процедурах урегулирования споров,

Соглашение о правительственных поставках.

Таким образом, в отличие от ГАТТ-47 ГАТТ-94 является не самостоятельным международным договором, а лишь приложением, неотъемлемой частью международного договора – Соглашения о ВТО. Новшество новой “конституции мировой торговли” – обязательное требование о приведении в полное соответствие с ее нормами (а не с частью ее норм, как это было предусмотрено ГАТТ-47) национального законодатель-

ства любого государства – участника Соглашения о ВТО.

Трансформирование ГАТТ-47 в Соглашение о ВТО/ГАТТ-94 квалифицировано Комиссией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) как “победа нормативно-упорядоченной многосторонней торговой системы” [9].

ПРИМЕНИМОСТЬ НОРМ ГАТТ К РЫБНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Даже краткая характеристика содержания ВТО/ГАТТ свидетельствует о недопустимости поспешности, легковесности при решении вопросов о сроках присоединения России к ВТО/ГАТТ, о целесообразности прогнозирования последствий такого присоединения для конкретных отраслей экономики, в том числе для рыбного хозяйства. С учетом реалистичности состояния отечественного законодательства, практики его применения сегодня мы не готовы к неукоснительному соблюдению большинства норм ВТО/ГАТТ. Это касается жестких норм, регулирующих дотации и субсидии, новых обязательств по снижению импортных тарифов на морепродукты, широкого международного контроля за внешнеэкономическими сделками по изменению права собственности или владения рыболовными судами (договоры купли-продажи, факторинга, лизинга и т.д.). Возможна и постановка вопроса о применимости к России льгот, предусмотренных положениями ГАТТ о менее развитых договаривающихся сторонах. Масштабные последствия связаны с новыми для России принципиальными обязательствами в области экспорта морепродуктов.

В связи с этим практический интерес представляют некоторые дискуссионные юридические аспекты применимости ГАТТ к рыболовству.

ГАТТ и сохранение морских биоресурсов

Морские живые ресурсы отнесены Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. к природным ресурсам. Следовательно, на них распространяется общее исключение, предусмотренное пунктом (g) ст. XX ГАТТ.

В соответствии с ним ГАТТ не препятствует принятию его участниками

мер, относящихся "к предотвращению истощения природных ресурсов", но при соблюдении ряда условий:

такие меры не должны быть "скрытым ограничением международной торговли" или "дискриминационной" мерой,

они должны "проводиться одновременно с ограничениями внутреннего производства или потребления".

Эти дополнительные ограничительные условия не согласуются с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. о суверенных правах прибрежного государства в отношении природных ресурсов его исключительной экономической зоны. По Конвенции прибрежное государство в силу таких суверенных прав не обязано меры по сохранению ресурсов в своей экономической зоне согласовывать с указанными выше требованиями ГАТТ.

Вероятно, в случае спора по вопросу сохранения морских биоресурсов в связи с этими формулировками ГАТТ, ограничивающими права прибрежного государства, по сравнению с его правами по Конвенции ООН 1982 г., приоритет будет отдан нормам Конвенции 1982 г. как *lex specialis* (специальному правилу).

Недопущение иностранного рыбного промысла

Представитель Европейского сообщества утверждал, что "политика, ограничивающая только для граждан прибрежного государства доступ к промыслу ресурсов в 200-мильной зоне, является дискриминационной и несовместимой с идеологией международной торговли". Комментируя эту позицию, канадский юрист Т. Макдорман пишет, что, хотя она и "характеризуется некоторой степенью привлекательности... на уровне права она не корректна" [10]. Разделяя эту точку зрения, отметим, что содержание ГАТТ не позволяет квалифицировать нормы этого международного договора как специальные при регулировании отношений, связанных с использованием морских биоресурсов.

ГАТТ и регулирование переработки морских биоресурсов

Соответствует ли ГАТТ принятие прибрежным государством закона,

предписывающего, чтобы вся рыба конкретного вида, выловленная в водах, находящихся в юрисдикции прибрежного государства, перерабатывалась на территории этого государства?

Именно по такому вопросу было вынесено 22 марта 1988 г. решение экспертной группой ГАТТ по урегулированию споров в связи со спором между США и Канадой. Сопоставив с нормами ГАТТ принятый Канадой закон, запрещающий экспорт переработанного лосося и сельди, экспертная группа ГАТТ определила, что этот закон противоречит п. 1 ст. XI ГАТТ: "Ни одна из договаривающихся сторон не устанавливает и не применяет в отношении импорта любого товара с территории другой договаривающейся стороны или экспорта либо продажи для экспорта любого товара в любую другую договаривающуюся сторону никакие запрещения или ограничения, кроме таможенных пошлин, налогов или иных сборов, независимо от формы применения таких запрещений или ограничений – посредством ли квот, импортных или экспортных лицензий или иных мер". После этого решения Канада попыталась защитить свои рыбохозяйственные интересы без нарушения ГАТТ путем отмены прежней формулировки в законе и замены ее предписанием о том, что вся выловленная в водах Канады сельдь, а также лосось должны выгружаться в портах Канады. Однако и при такой формулировке закона последовала квалификация его как противоречащего ГАТТ: рассматривавшая новый американо-канадский спор группа экспертов определила, что требование о 100%-ной выгрузке в портах Канады сельди и лосося является экспортным ограничением [11].

Таким образом, в случае рассмотрения соответствующих международных споров о торговле морепродуктами или переработке рыбных ресурсов в рамках экспертных групп ГАТТ приоритет будет, несомненно, отдаваться обязательствам соответствующих государств-участников, взятым по Генеральному соглашению по тарифам и торговле. В случае споров по сохранению морских

живых ресурсов (в рамках процедур, предусмотренных Конвенцией ООН 1982 г.) приоритет будут иметь положения Конвенции 1982 г.

С вступлением в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (16 ноября 1994 г.) и Соглашения о ВТО/ГАТТ (1 января 1995 г.), очевидно, увеличится число споров в области регулирования торговли морепродуктами, рассматриваемых международными учреждениями юстиции. Некоторые из подобных споров, вероятно, будут осложнены заложенными в текстах Конвенции 1982 г. и Соглашения о ВТО/ГАТТ несогласованными правовыми регуляторами. Этот аспект также требует учета при проработке вопросов упреждающей адаптации рыбохозяйственного законодательства России к нормам ВТО/ГАТТ.

ЛИТЕРАТУРА

1. UN Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York – FAO Doc. D/1425, Rome, June 1993, p. 3.
2. Fair Trade Practice – Ibid., p. 4.
3. SEAPOL Tri-Regional Conference on Current Issues in Ocean Law, Policy and Management: Southeast Asia, North Pacific and Southwest Pacific – Bangkok, Panel B, Dec. 15, 1994.
4. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. М., 1993. – ст. 739.
5. L'Huilier J.A. Theorie et pratique de la cooperation economique internationale. Paris, 1957, p. 125–170.
6. Protocol on Provisional Application of the General Agreement on Tariffs and Trade, 30 October 1947, para. 1.
7. General Agreement on Tariffs and Trade. Text of General Agreement. – Geneva, July 1986. – 96 p.
8. ГАТТ. Структура и деятельность. – Женева, 1992. – 45 с.
9. International Trade Forum 3/1994, p. 10.
10. McDorman T.L. The Impact of International Trade Ideology on Fishing and Shipping. – SEAPOL Tri-Regional Conference..., p.7–8.
11. Reports of the Panels – 22 March 1988; 16 October 1989. GATT Basic Instruments and Selected Documents, 35-th Sup. (1989), p. 89–115.