ГЕНЕРАЛЬНОЕ СОГЛАШЕНИЕ ПО ТАРИФАМ И ТОРГОВЛЕ 1994 г. И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ ТОВАРАМИ

Николай Акимов

семирная торговая организация (ВТО) начала свою деятельность с 1 января 1995 г. Создание этой организации скорее стало следствием стечения обстоятельств и достижения компромисса участников переговоров в рамках последнего восьмого, так называемого Уругвайского раунда Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). ГАТТ собственно и стало предтечей ВТО. Необходимость создания полновесной международной организации в сфере международной торговли следовала из определенной слабости ГАТТ как международной структуры, из невозможности создать в рамках Генерального соглашения эффективных, распространяющихся на всех участников соглашения, правовых механизмов, которые бы регулировали все более усложняющиеся к концу XX в. отношения в различных сферах международной торговли. Появление ВТО стало, таким образом, следствием необходимой трансформации ГАТТ. Однако Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1947 г. (ГАТТ-47) значительно отличалось от ГАТТ-94 по разработанности механизмов регулирования международной торговли. ГАТТ к 1995 г. представляло собой в правовом отношении уже целый набор фактически независимых, различных по силе и составу участников, соглашений и договоренностей, стремящихся охватить различные сферы международной торговли. Но даже сейчас, после 10 лет работы ВТО, было бы ошибочно относиться к Генеральному соглашению только как к историческому феномену. Нынешняя правовая система ВТО выросла из Генерального соглашения 1947 г., и трансформировалась в своей основе и включает в себя современный текст Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ-94) как одну из составных частей единого пакета соглашений ВТО. Весь пакет соглашений и договоренностей на то время включал в себя 29 юридических документов и 25 деклараций и решений по дополнительным обязательствам и правилам, которые берут на себя члены ВТО.

1. Развитие и правовые особенности ГАТТ 1947 г. И в настоящее время Генеральное соглашение по тарифам и торговле по-прежнему остается основным регулирующим правовым механизмом торговли товарами в системе ГАТТ/ВТО. В пакете соглашений ВТО, обязательном для всех стран—членов организации присутствует Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. ГАТТ-94 «включает в себя положения ГАТТ-47, исключая

Протокол о временном применении, с уточнениями, поправками, изменениями, внесенными до даты вступления в силу Соглашения по ВТО» (ст. 1 ГАТТ-94) ¹. В ГАТТ-94 входят также списки тарифных уступок стран-участниц, достигнутых ранее. При внешней схожести ГАТТ-94 и ГАТТ-47 данные документы следует считать автономными, юридически обособленными друг от друга (п. 4 ст. П Соглашения об учреждении ВТО) ².

Необходимо представлять, что ГАТТ с 1947 по 1994 г. претерпевало изменения, которые были вызваны определенной конъюнктурой, возникавшей в международных торговых отношениях в этот период. Здесь важную роль играли периодически проводимые конференции, так называемые раунды. В истории ГАТТ их состоялось восемь. Сначала они представлялись как исключительно тарифные переговоры, начавшиеся с Женевского раунда 1947 г.; далее следовал раунд в Аннеси (1949), затем — в Торки (1950) и снова в Женеве (1955—1956).

Как отмечают Д. Карро и П. Жюйар, переговоры затронули примерно 50 тыс. наименований товаров, которые составили половину мирового торгового оборота. При этом уровень таможенных пошлин снизился на 25 % ³. В дальнейшем уровень пошлин также продолжал снижаться. Это стало важным фактором стимулирования экономического роста и развития международной торговли в послевоенные годы: за период 1950—1975 гг. мировой экспорт в текущих ценах увеличился в 14,5 раза ⁴.

Раунд Диллона (1960—1961) привел к новым снижениям таможенных пошлин (в среднем на 6,5 %), однако главным предметом переговоров стали проблемы, связанные с созданием Европейского экономического сообщества (ЕЭС), и совместимость Римского договора 1957 г. об учреждении ЕЭС с положениями Генерального соглашения. Речь в итоге шла об исключениях из режима наибольшего благоприятствования, который является необходимым условием участия в Генеральном соглашении.

Становилось понятным, что по мере снижения таможенных тарифов (при линейном их понижении и в итоге — полном устранении) данный метод регулирования международных торговых отношений также станет достоянием истории. Все большее внимание в рамках ГАТТ обращалось на нетарифный метод регулирования международной торговли, к которому стали прибегать страны — участницы Генерального соглашения. Количество

Автор

лонор. Акимов Николай Николаевич — доцент кафедры международного и сравнительного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Рецензенты:

Демичев Дмитрий Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного строительства Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Левшунов Сергей Евгеньевич — кандидат юридических наук, заведующий сектором международного права и сравнительного правоведения Института государства и права Национальной академии наук Беларуси

различных нетарифных барьеров в торговле велико и число их только растет. Секретариатом ГАТТ в конце 1980-х гг. насчитывалось более 800 их видов, разделенных на пять категорий. Базу данных по нетарифным мерам ведет также Секретариат ЮНКТАД, который классифицирует их по семи категориям ⁵. Первые шаги противодействия нетарифным барьерам в международной торговле были сделаны во время раунда Кеннеди (1964—1967), на котором помимо решения о «линейном» (т. е. общем) снижении таможенного обложения промышленных товаров было принято антидемпинговое соглашение (Антидемпинговый кодекс), касающееся хорошо известного приема нечестной деловой практики. Кодекс 1967 г. ни в чем не изменил правил о демпинге, содержащихся в статье VI ГАТТ; он только уточнил рамки принятия мер по торговой защите 6, которые должны были осуществляться в форме антидемпинговой пошлины.

В период с 1973 по 1979 г. состоялся Токийский раунд. Итогом его стало принятие 12 соглашений и договоренностей, охватывающих три групны вопросов: снижение таможенных пошлин, регулирование торговли по трем группам товаров (мясные, молочные продукты, гражданская авиатехника), толкование и применение статей VI (Антидемпинговая и компенсационная пошлина), VII (Оценка товара для таможенных целей), XVI (Субсидии), XXIII (Аннулирование или сокращение выгод) ГАТТ. По мнению Д. Карро, итогом было «установление нового юридического порядка, регулирующего международную торговлю» 7.

Поддержанная участниками переговоров, тенденция снижения ставок тарифных пошлин продолжалась: к 1985 г. пошлины (только на промышленные товары) вышли на средний адвалорный уровень 6,5 % (процент от стоимости товара). Чтобы преодолеть влияние некоторых, наиболее негативных в международной торговле, нетарифных барьеров, участники Токийского раунда стали заключать обособленные, специальные соглашения (неофициально — кодексы). Они изначально не были приняты всеми участниками ГАТТ и стали многосторонними позже, когда в некоторые из них были внесены поправки на последующем Уругвайском раунде. Особенностью же этих кодексов было то, что они существовали вне Генерального соглашения и в то же время уточняли и углубляли правила ГАТТ. Вопрос о том, участвовать или не участвовать в соглашении договаривающейся стороне, решался индивидуально. В то же время основой правового режима многосторонней международной торговли оставалось Генеральное соглашение. Но этот правовой режим уже нельзя было свести только к ГАТТ в редакции 1947 г. В конце Токийского раунда ГАТТ превратилось в конгломерат из 200 соглашений (включая протоколы о присоединении), которые применялись между договаривающимися сторонами дифференцированно ⁸. Международные соглашения по торговле молочными продуктами и говядиной в конце 1997 г. уже в рамках ВТО были аннулированы. Страны — участники этих соглашений посчитали, что данный сектор лучше регулируется соглашениями по сельскому хозяйству и санитарным и фитосанитарным мерам.

Таким образом, принятые в ходе переговоров соглашения привели к появлению «тройного режима» в международной торговле: для стран — участниц ГАТТ, их подписавших; для стран — участниц ГАТТ, их не подписавших; для остальных государств. Всего же в многосторонних торговых переговорах Токийского раунда участвовало 102 государства.

Последний в истории ГАТТ — Уругвайский раунд переговоров — привел к созданию ВТО и, соответственно, — иных правовых конструкций в системе международной торговли. Поэтому, прежде чем отметить правовые особенности в сфере торговли товарами, представим (рис. 1) правовую систему ГАТТ, сложившуюся с 1947 по 1993 г. с учетом итогов Токийского раунда.

2. Развитие и правовые особенности ГАТТ 1994 г. Несмотря на прогресс, достигнутый в сфере правового регулирования международной торговли, некоторые вопросы оставались не решенными. К ним добавлялись новые — проблемные, возникшие вследствие такого феномена формирования мирового хозяйства, как глобализация мировой экономики и научно-техническая революция. ГАТТ-47 регулировало торговлю товарами, т. е. материальными благами. Образно говоря, это так называемая видимая торговля. Однако Генеральное соглашение не охватывало сферу торговли услугами (за исключением, пожалуй, одной, относящейся к торговле кинофильмами (ст. IV ГАТТ)), так называемую невидимую торговлю, которая в развитых странах составляет 60-70 % совокупного национального продукта и обеспечивает занятость более половины трудоспособного населения ⁹. Отсутствие общепризнанных правил в международной торговле услугами привело к разноречивым оценкам этой сферы и стало тормозом на пути их международного обмена.

В 1980-е гг. также возник вопрос о выработке общих норм в отношении инвестиционной политики, поскольку иностранным инвесторам зачастую предписывались сферы и отрасли приложения их капиталов.

В это же время в ГАТТ стал возникать вопрос о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности, что было связано с огромными объемами торговли поддельными товарами.

В данной статье не рассматривается развитие правовых механизмов международной торговли в новых секторах (услуги, инвестиции, торговые аспекты интеллектуальной собственности). Обратим внимание на правовые аспекты торговли товарами.

Уже традиционно острой темой обсуждения в ГАТТ являлась торговля сельскохозяйственной продукцией. Исторически сложилось, что под предлогом «особой значимости и продовольственной безопасности» рядом стран (США, ЕС, Япония, Швейцария) этот сектор торговли фактически был выведен из сферы регулирования ГАТТ. Так, еще на начальном этапе существования ГАТТ США удалось добиться изъятия своего сельскохозяйственного сектора из действия Генерального соглашения (waiver), ссылаясь на национальное законодательство, что повлекло количественные ограничения на ввоз (импорт) сельскохозяйственных товаров. Подобные односторонние права были источником кон-

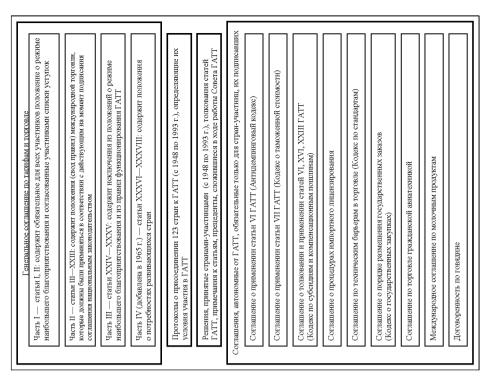


Рис. 1. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ-47)

фликтных ситуаций с другими странами, лишенными такого права. Постоянным раздражителем для развивающихся стран были и вопросы, связанные с мировой торговлей текстилем и одеждой, в которой они обладали сравнительным преимуществом. Также серьезную проблему представляла процедура введения защитных мер в случае резкого увеличения импорта («защитная оговорка» в соответствии со ст. XIX ГАТТ). Страны-участницы могли ввести ограничения на импорт в случае угрозы ущерба для национальной промышленности. Такие ограничения содержали ряд условий (предварительное расследование, увеличение импорта других товаров с целью сохранения прежнего объема торговли). Эти действия должны были проводиться на основе режима наибольшего благоприятствования, распространяющегося на все страны-участницы и, таким образом, — на все источники импорта данного товара. На практике требовалось ввести ограничения в отношении нескольких стран. Возможно, поэтому получили распространение соглашения о «добровольном» ограничении экспорта. Страны-экспортеры якобы добровольно брали обязательства не превышать обусловленный объем экспорта на рынок «пострадавшей» страны. Подобные обязательства принимались скорее под влиянием угроз ввести более жесткие протекционистские меры (например, возбудить процедуры расследований). Формально «добровольные» ограничения не запрещались Генеральным соглашением и стали распространенным средством защиты внутренних рынков. Расширение подобной практики существенно подрывало доверие к способности ГАТТ защитить законные интересы стран-участниц 10.

Привести систему ГАТТ в соответствие с возникшими требованиями международной торговли был призван Уругвайский раунд переговоров, начавшийся в 1986 г. Собственно результатом его и стало появление новых правил международной

торговли, которые существенно расширили сферу деятельности ГАТТ. Ряд государств, в первую очередь развивающихся, выступили с предложением не вводить новые протекционистские меры на время переговоров и объявить на них мораторий (standstill), а также начать не позднее времени завершения многосторонних торговых переговоров постепенную отмену ограничений (rollback), не совместимых с требованиями ГАТТ 11.

Что же дал Уругвайский раунд для развития торговли товарами, т. е. той сферы международной торговли, которая до этого, более 40 лет, регулировалась Генеральным соглашением? Схематично правовую конструкцию, регулирующую сферу международной торговли товарами, можно представить как часть общей правовой системы ВТО, возникшей по завершении Уругвайского раунда и состоящей из Соглашения об учреждении ВТО вместе с Приложениями 1—4 ¹². Правовая конструкция ГАТТ-94 представлена на рис. 2.

Известно, что «Соглашения и связанные с ними правовые документы, включенные в Приложения 1, 2, 3, составляют неотъемлемую часть настоящего Соглашения и являются обязательными для всех его членов» (п. 2 ст. II Соглашения об учреждении ВТО). В силу данной клаузулы ГАТТ-94 должно восприниматься как взаимосвязанная система договоренностей и соглашений, что является его основной отличительной особенностью от ГАТТ-47. Тот факт, что существующие договоренности и соглашения, смежные с ГАТТ-94, в правовом смысле являются целостной правовой подсистемой (в системе ВТО), не означает, что все они обладают равной юридической силой. «В случае коллизии между положением Генерального соглашения и положением другого соглашения, содержащегося в Приложении 1А к Соглашению об учреждении ВТО, положение последнего соглашения имеет преобладающую силу в отношении ука-

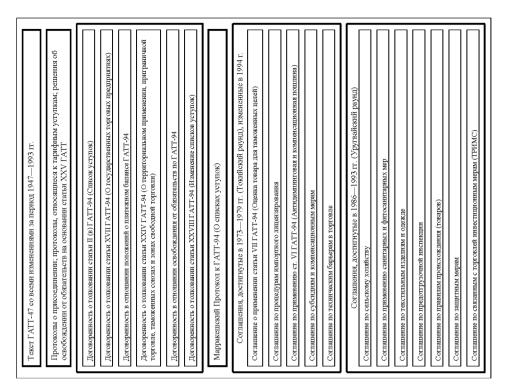


Рис. 2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ-94)

занной коллизии» ¹³. Как отмечают Д. Карро и П. Жюйар: «Это пример (уникальный для международного права) применения хорошо известного во внутреннем правопорядке правила разрешения коллизии юридических обязательств: «specialia generalibus derogant» (отдельное умаляет общее).

3. Дальнейшее развитие сложившихся методов регулирования международной торговли товарами. Сравнивая систему ГАТТ-47 и ГАТТ-94, можно заметить, что все соглашения, направленные на правовое регулирование отдельных сфер и сегментов международной торговли товарами, фактически нацелены на формирование более совершенных (с правовой стороны) подходов или методов такого регулирования — тарифного и нетарифного. Судя по структуре ГАТТ-94, второй метод как раз и потребовал значительной правовой разработки, точнее разработки механизмов противодействия скрытым нетарифным барьерам, поскольку, как мы указывали, протекционистская политика государств, прежде всего, реализуется через различные приемы нетарифного ограничения импорта. Такой подход государств понятен и объясним стремлением защитить отечественного товаропроизводителя. Однако в торговой политике всегда существует грань, преодолев которую государство может быть заподозрено в целенаправленном недопуске товаров от иностранного производителя на внутренний рынок и в поощрении нечестной деловой практики.

В брошюре о ВТО, подготовленной и опубликованной Секретариатом организации, отмечается, что Уругвайский раунд позволил увеличить долю позиций товарной номенклатуры, в отношении которых применяются связанные тарифы с 78 до 99 % для развитых стран и с 21 до 73 % для развивающихся стран. При этом снижение тарифов на промышленные изделия для развитых стран ожидается до 3,8 % 14. Доля стоимости импортируемых в

эти страны изделий, в отношении которых применяется беспошлинный режим, должна составлять 44 %. История развития ГАТТ/ВТО свидетельствует о том, что тенденция снижения тарифных ограничений в торговле должна продолжаться. Простая экстраполяция этого процесса приводит в конечном счете к достижению нулевого тарифа. Вопрос в том, насколько страны — члены ВТО готовы отказаться от таможенных тарифов вообще. Теоретически это возможно, так как все большую роль в мировой торговле играют товары, конкурентоспособность которых определяется их новизной, качеством, особыми параметрами и свойствами, а не только ценой. Кроме того, товарные потоки в современном мировом хозяйстве в общем формируются в зависимости от условий доступа на рынки, а также и по каналам транснациональных корпораций. И цены здесь могут отличаться от мировых. Кроме указанных факторов значительное влияние на рост (замедление) экспорта товаров оказывают колебания курса валют. Результатом таких процессов может стать постепенное устранение пошлин. Но большинство стран стремится сохранить таможенную защиту для обеспечения возможности развития своих наименее конкурентоспособных отраслей хозяйства. К тому же, это и средство борьбы на переговорах в рамках ВТО, и источник поступлений в государственный бюджет. Об уровне таможенных пошлин развитых, новых индустриальных стран и некоторых других государств свидетельствует анализ тарифных условий доступа товаров на зарубежные рынки после Уругвайского раунда, подробно приведенный в статье Е. Давыденко 15. Данные этого анализа свидетельствуют о том, что, например, государства — члены ЕС по прежнему активно применяют пошлину. Для них таможенный тариф — инструмент единой торговой политики, от которого они вряд ли откажутся. Развивающиеся

же страны, импортирующие в основном промышленные товары, видят в таможенной пошлине один из немногих инструментов защиты своей экономики от экспансии развитых стран.

Второе направление реализации торговой политики государства — применение нетарифных методов регулирования международной торговли. Специального правового определения нетарифных методов в документах ВТО не встречается. Можно отметить, что это меры финансовой, административной, кредитной, технической политики, а также другие меры, реализация которых может создать препятствия для международной торговли. Такие меры (введение квот, лицензирование) прямо могут быть инициированы государством (исполнительной властью) на основе его законодательной базы. Генеральное соглашение содержит положение об общей отмене количественных ограничений. Так в статье XI отмечается: «Ни одна из договаривающихся сторон не устанавливает на ввоз любого товара... никаких запрешений или ограничений, будь то в форме квот, импортных или экспортных лицензий, или других мер, кроме таможенных пошлин или других сборов». Вместе с тем, ГАТТ допускает применение нетарифных мер, но в ограниченных случаях. Такие допущения следуют из статей XI, XII ГАТТ. Это: «запрещения или ограничения экспорта для предотвращения (ослабления) критического недостатка продовольствия или других товаров, имеющих существенное значение для страны; запрещения или ограничения импорта, экспорта, необходимые в связи с применением стандартов, правил классификации, сортировки и реализации товаров в международной торговле; ограничения импорта любого сельскохозяйственного товара или продуктов рыболовства, необходимые для осуществления правительственных мероприятий с целью ограничения отечественного производства аналогичного товара и на снятие с рынка временного излишка аналогичного отечественного товара» (ст. XI) и ограничения в целях обеспечения платежного баланса (ст. XII) ¹⁶.

Однако существуют и прочие меры, которые могут служить скрытыми барьерами в торговле, и хотя сами по себе они не являются неправомерными, их неправильное или неограниченное применение может сделать их таковыми. Некоторые из них стали предметом соглашений, заключенных на двух последних раундах ГАТТ. Например, антидемпинговая пошлина, как таковая — средство тарифного регулирования. Такая пошлина по своему смыслу не может рассматриваться в качестве барьера во внешней торговле. Однако излишнее (чрезмерное) количество антидемпинговых расследований (каждое из которых может продолжаться от 12 до 18 месяцев) способно превратить эту меру в барьер.

Аналогичная ситуация складывается и в отношении применения Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, сроки расследований по которому составляют также от 12 до 18 месяцев.

Эффективной протекционистской мерой (нетарифным барьером) могут служить формальности, возникающие в связи с пересечением границ. Объем статьи не позволяет провести анализ данных соглашений. Для этого требуется их отдельное рассмотрение. В заключение же отметим, что в целом в рамках ВТО еще предстоит доработать правовую конструкцию для регулирования области нетарифных ограничений международной тор-

говате сепьте объемов право и тора после уругвайского раунда // Внешняя торговля. 1994. № 4. С. 24. В Карро, Д., Жюйар, П. Указ. соч. С. 90. Там же. С. 91. В Там же. С. 92.

⁸ Там же. С. 92. ⁹ Там же. С. 264.

там мс. С. 204. ¹⁰ Полуэктов, А. Указ. соч. С. 26. ¹¹ Шумилов, В. М. Международное экономическое право. М., 1999. С. 274.

 12 Акимов, Н. Н. Система ВТО и формирование права международной торговли // Белорусский журнал международного права и международных отношени. 2004. № 3. С. 20. 13 Карро, Д., Жюйар, П. Указ. соч. С. 52.

¹⁴ Trading the Future. An Introduction to the WTO. Geneva, 1995. P. 6.

¹⁵ Давьденко, Е. Л. Анализ доступа товаров на зарубежные рынки после Уругвайского раунда: тарифные условия // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2004. № 1. С. 75–83.

¹⁶ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 // WTO Official website http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-164

gatt_e.htm>. Date of reading 10.08.2005.

SUMMARY

«The 1994 General Agreement on Trade and Tariffs and Legal Regulation of the International Merchandise Trade» (Nikolay Akimov)

The article focuses on exploration of the legal structures of the 1947 GATT and the 1994 GATT. The author analyses the prerequisites and stages of the process of formation of the GATT legal system and reveals the regular character of the GATT transformation into the WTO.

The article notes the crucial importance of the 1994 GATT in the international merchandise trade. The legal structures of the two GATT are given in the form of charts for the readers' convenience and the comparative analysis.

The author states that the new features in the 1994 GATT are determined by the creation of new legal mechanisms to regulate international trade in goods, the aim of which is to counteract the introduction of latent nontariff barriers in international trade and to improve the mechanisms previously existing within the 1947 GATT.

Certain contradictions in the 1994 GATT are pointed out in conclusion. They concern the non-tariff measures to limit the distribution of domestic and foreign goods. The necessity of further development of the WTO legal structures for the regulation of the non-tariff limitation sphere is also indicated.