

Раздел 1

**История, общие принципы, инструменты
торговой политики и развитие
многосторонней системы регулирования
международной торговли**





1. История регулирования международной торговли до создания системы норм и правил ГАТТ/ВТО

Исторически государство рассматривало вмешательство в перемещение товаров по своей территории как один из важнейших элементов своего суверенитета. Главным экономическим мотивом такого регулирования первоначально являлась возможность относительно эффективно собирать налоги с купцов. Этому способствовал *реальный контроль властей за пересечением границы*, при котором налогоплательщикам было крайне затруднительно уклониться от уплаты причитающихся с них платежей. Всем были известны главные транспортные маршруты, или, говоря языком того времени, *пошлые дороги*, т. е. дороги, по которым издавна традиционно ездят и возят грузы – «наезженные» дороги. Отсюда и *пошлина* – это то, что причитается, «идет» с товара. Другое старорусское наименование пошлины – тамга (от татарского – печать, штемпель, клеймо собственности, которое ставилось на товаре). Место, где на товаре ставили клеймо (тамгу), т. е. «тамжили», стало называться таможенной. Относительная легкость установления контроля над физическим перемещением грузов (по сравнению с контролем над производством товаров) стимулировала власть на установление контроля не только над внешними грузопотоками, но и над внутренними. Поэтому пошлины изначально сформировались как сборы с торговли на местных рынках и перемещения товаров по внутренним дорогам. Появившись в древних обществах, умножаясь в античные времена, сборы такого рода приобрели повсеместный и множественный характер в средневековье.

Бремя подорожных сборов всегда оказывало депрессивное воздействие на рынки, тормозя торговлю, экономический рост и в конечном счете подрывая конкурентные позиции государств в международной торговле. Это приводило к медленному снижению внутренних барьеров, которое ускорялось по мере вызревания капиталистических отношений, когда ущерб от торговых барьеров стал приобретать все более осязаемый характер.

В 1707 г. были отменены таможи между Англией и Шотландией, в 1823 г. – между Великобританией и Ирландией. Во Франции до 1790 г. существовали более 1000 отдельных сборов, а задача облегчения торговли решалась через механизм так называемых свободных городов – приграничных Меца, Вердена, Марселя, Дюнкерка. Французская революция привела к созданию первого общего таможенного тарифа. В 1865 г. в таможенную унию вошло Княжество Монако. На территории современной Германии до 1790 г. существовало около 1800 местных таможенных тарифов. В последующие годы шла их постепенная консолидация. В 1818 г. Пруссия заменила все существовавшие на ее территории 67 тарифов одним общим. Но еще в течение нескольких десятилетий Германия «стонала под игом 38 монархов», оставаясь разделенной на соответствующее число вооруженных та-

моженными барьерами территорий. Полное таможенное объединение состоялось лишь в 1888 г., после образования Германской империи в 1871 г.

Таможенные территории других наиболее крупных государств Европы консолидировались примерно в тот же период, например Италии – после 1859 г., когда было создано единое государство, Швейцарии – в 1874 г.

С точки зрения зарождения общенациональной торговой политики Россию можно считать весьма передовым государством. Первый единый таможенный тариф датируется 1724 г. В 1753 г. по предложению графа П. Шувалова все внутренние таможи были уничтожены, а для компенсации потерь казны в дополнение к прежней пограничной пошлине, которую стали именовать портовой, была введена надбавка – «внутренняя 13-копеечная пошлина». В то же время была установлена свободная торговля с Украиной, а с Польшей – льготный, пониженный таможенный тариф, отмененный лишь в 1851 г.

Консолидация таможенных территорий национальных государств на какое-то время обеспечила приоритет общенациональных интересов над интересами отдельных групп влияния при определении курса торговой политики. Под влиянием этого фактора Англия в середине XIX в. отказалась от охранительной таможенной системы, создавая в 1840–1860-е годы фискальный по своей сути тариф: пошлинами облагались либо не производимые в стране товары – чай, кофе, какао, перец, изюм, сахар-песок, табак (его производство было запрещено), либо подакцизные товары – пиво, вино, спирт и спиртные напитки (в этом случае пошлина играла роль акциза для импортируемых товаров).

Примеру Англии последовали другие передовые государства того времени – Франция, Германия, Италия, Испания, Австрия, Россия. Иное положение складывалось в Новом Свете – США. Таможенный тариф США лишь на короткие периоды, например в 1840–1850-е годы, предусматривал некоторое снижение пошлин (в среднем с 45–50 до 20–30% таможенной стоимости), однако к началу 1890-х годов пошлины закрепились практически на запретительном уровне (так называемый тариф Мак-Кинли). Канада, сформировавшаяся де-факто как самостоятельное государство (доминион Англии) в 1859 г., с самого начала защитилась протекционистским тарифом, введенным правительством Макдональда.

В дальнейшем либеральная торговая политика не получила достаточного экономического подкрепления. Положение европейских стран было подорвано экономическим кризисом 1873 г., последствиями войн, в которые оказались вовлечены европейские страны, ущербом, нанесенным сельскому хозяйству Европы импортом дешевого зерна из США. Под нажимом землевладельцев, а также собственников капиталов, задействованных в наиболее чувствительных к иностранной конкуренции отраслях – текстильной промышленности, металлургии, – в крупнейших странах происходит быстрая эволюция к протекционизму, остающемуся центральным элементом их торговой политики в последующие десятилетия, вплоть до Второй мировой войны. Защита рынка путем использования высоких импортных пошлин дополнялась ограничением вывоза экспортными пошлинами,

а также прямыми запретами ввоза и вывоза, находившими особенно активное применение во время войн.

Торговый протекционизм, питая экономическую разобщенность государств, стал самостоятельным фактором развития их политических противоречий, которые в конечном счете привели к двум разрушительным мировым войнам.

Неблагоприятная для мирового сообщества эволюция торговой политики в XIX – первой половине XX в. сопровождалась все большим усложнением ее инструментов. По существу, в этот период сформировались все основные методы не только регулирования доступа иностранных товаров на национальный рынок, но и стимулирования доступа отечественных товаров на зарубежные рынки, применяемые и поныне.

Показательным примером мер такого рода стала система стимулирования экспорта сахара, применявшаяся в России с 1895 г. В соответствии с ней правительство, ограничивая поставки примерно 30 млн пудов сахара на внутренний рынок, одновременно гарантировало высокие закупочные цены, что означало извлечение дополнительной прибыли в размере примерно 1 руб. с пуда (при издержках порядка 1 руб. 90 коп. на пуд). Такая субсидия давала возможность финансировать экспорт сахара по конкурентоспособной цене 1 руб. 50 коп., что в пересчете на объем экспорта 1886 г. (11 млн пудов) «стоило» сахарозаводчикам лишь 4 млн руб., позволяя обрабатывать остальные 26 млн руб. в чистую прибыль.

Массовое распространение экспортных субсидий, или, в терминологии того времени, вывозных премий, породило и ответные меры – компенсационные пошлины, подлежащие взиманию в стране импорта для нейтрализации антиконкурентного эффекта премий. В торговле сахаром, которая оказалась искажена субсидиями не только благодаря одной России, крупнейшие торгующие государства пошли дальше, заключив многостороннюю Брюссельскую конвенцию, содержащую запрет на торговлю со странами, применявшими премии.

Если источником вывозных премий являются бюджеты государств, то демпинг – в современном понимании, продажа товара на экспорт по цене ниже, чем в стране производства, – становится возможен благодаря собственным средствам производителя. При этом возникает тот же эффект нарушения конкуренции, мерой противодействия которому предстает так называемая антидемпинговая пошлина. Впервые порядок ее применения был разработан в Канаде в 1904 г. и вошел в Закон о таможенном тарифе 1907 г. Попытки заключения международного соглашения по противодействию демпингу, аналогичного Брюссельской конвенции, не увенчались успехом. Более того, в рассматриваемый период не удалось даже разработать приемлемые для всех стран подходы к определению понятия «демпинг» и других ключевых понятий, необходимых для гармонизации законодательства разных стран и непредвзятого принятия мер противодействия демпингу.

Нарастание во второй половине XIX – первой половине XX в. конфликтов между основными участниками международной торговли вследст-

вие проведения ими протекционистской торговой политики имело важное последствие с точки зрения развития международного экономического права: сложились базовые принципы международных торговых договоров, призванные обеспечить баланс интересов их участников.

Соглашения между государствами, касающиеся товарообмена, известны с древних времен (например, договоры между Римом и Карфагеном). До определенного времени вопросы обеспечения привилегий и безопасности купцов рассматривались частью более широких политических и военных соглашений, однако с XVI в. постепенно появляются договоры, посвященные в основном вопросам торговли и мореплавания. Россия заключила первый исключительно торговый договор в 1734 г. с Англией – «Трактат о дружбе и взаимной между обеих держав коммерции». Повышение экономической значимости таможенных пошлин в условиях протекционизма постепенно выводило их на центральное место в содержании договоров. Сложилось общее представление об их структуре и наполнении.

Важными во второй половине XIX в. были положения, закрепляющие право иностранных лиц на въезд, пребывание, экономическую деятельность (включая инвестиции), обращение в суды и т. д. на территории страны – участницы договора. Во всех вопросах такого рода иностранным лицам, как правило, предоставлялся режим *наибольшего благоприятствования* (РНБ), означавший обязательство страны предоставить иностранному лицу условия не худшие по сравнению с лицом любой другой страны. Однако *национальный режим*, т. е. условия не худшие, чем для собственных лиц страны – участника договора, уже не гарантировался.

Другие положения торгового договора того времени относились непосредственно к товарам. Все большим числом договоров устанавливался режим наибольшего благоприятствования в отношении таможенных пошлин и других пограничных сборов. Декларировались свобода транзита, национальный режим для иностранных товаров с точки зрения уровня внутренних налогов и сборов, а также порядка их взимания. Кроме того, возникло понятие «*конвенционные пошлины*», означавшее, что стороны непосредственно в торговом договоре (его еще называли *тарифным договором*) устанавливают взаимоприемлемые ставки таможенных пошлин по всей или части номенклатуры таможенного тарифа. При этом такие ставки стали *договорными*: они ниже, чем обычные, *автономные*, ставки той же страны и обеспечивают участникам договора преимущества во взаимной торговле. Одним из первых договоров такого рода была, например, «льняная конвенция» 1842 г. между Бельгией и Францией, установившая договорные пошлины между двумя странами в торговле льняными и пеньковыми пряжами и тканями, а также литьем черных металлов и вином. Включение в тарифные договоры оговорки о наибольшем благоприятствовании уравнивало все государства–партнеры страны, которым она предоставляла такую оговорку, в уровне тарифа, применяемого к их товарам. Франция заключила в 1960-е годы 11 таких договоров, тем самым приняв на себя обязательство немедленно распространять на всех партнеров любую тарифную уступку, которую она сделала одному из них.

Более того, конвенционные ставки тарифа «закреплялись» против повышения, или «связывались», что ограничивало свободу страны в тарифной политике, но создавало весьма полезную для нее предсказуемость торгового режима. Каждое последующее снижение «связанной» пошлины, достигнутое с кем-либо из партнеров, закреплялось на этом, более низком уровне.

В результате на рубеже веков таможенные тарифы большинства государств состояли уже не из одной, как раньше, а из двух колонок: *конвенционный и генеральный (автономный) тариф*. Российская система конвенционного тарифа сложилась в 1894–1895 гг. и была закреплена в новой серии договоров 1904–1907 гг. Она распространялась на Германию, с которой были достигнуты главные соглашения, а также на Францию, Италию, Австрию и Португалию. Разумеется, не по каждому товару существовали связанные пошлины, но со временем их число увеличивалось.

Иная система тарифа сложилась в Соединенных Штатах. Вместо конвенционного тарифа по закону 1898 г. разрешалось лишь вводить скидки с автономных пошлин на узкий круг импортных товаров: винный камень, коньяк, шампанское, вина, картины и скульптуры. Скидки могли вводиться решением президента в отношении стран, делающих экономически равноценные уступки в пользу США. На практике такие скидки делались в отношении тех европейских стран, которые распространяли на США действие своих конвенционных тарифов. По некоторым другим товарам – кофе, чай, бобы тонка и ваниль – президент наделялся правом введения повышенных пошлин в качестве торговых санкций.

Самостоятельным разделом торгового договора обычно являлись положения, касающиеся различных видов услуг транспорта – главным образом железнодорожного и морского.

Особым явлением второй половины XIX – первой половины XX в. стали международные договоры о зонах свободной торговли и таможенных союзах, в тот период решавшие, прежде всего, задачу взаимной поддержки участников военно-политических союзов.

Таким образом, ко Второй мировой войне в международных отношениях были апробированы все применяемые до сих пор принципы и механизмы торговой политики. Подлежало пересмотру другое: из орудия вражды между государствами, средства подавления более слабого соперника торговая политика должна была трансформироваться в инструмент реализации национальных интересов на основе равных для всех принципов справедливой конкуренции, защиты национальной экономики и устранения неоправданных препятствий экономическому росту. Эту задачу мировое сообщество смогло начать решать только после окончания войны в рамках всеобъемлющей перестройки международных отношений.

2. Создание и развитие системы многостороннего регулирования международной торговли

2.1. Становление системы

Предтечей *Всемирной торговой организации* (ВТО), соглашение об учреждении которой вступило в силу в январе 1995 г., выступала так и несостоявшаяся Международная торговая организация (МТО). Ее создание – неудачная попытка послевоенного соглашения, которое было призвано стать одним из трех крупномасштабных международных соглашений, составивших основы современной системы международных торговых и платежных отношений. Двумя другими «осями» такой системы должны были стать соглашения об учреждении Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка (приложение 1).

Все эти соглашения, впервые задуманные и обсуждавшиеся в ходе встреч между представителями США и Великобритании в Бреттон-Вудсе, горном курортном местечке штата Нью-Хэмпшир (США), должны были заложить основы многостороннего механизма управления мировой экономикой.

Многие из принципов «недискриминации» и «свободного рынка», нашедшие отражение в трех вышеуказанных соглашениях, проистекали из договоренностей между США и Великобританией, закрепленных в Договоре об атлантической хартии (1941), который, собственно, и привел США к участию во Второй мировой войне, а затем стал основой НАТО.

Эти принципы в значительной степени отражали философию американских официальных лиц, например госсекретаря К. Халла, считавшего открытые рынки и недискриминацию в торговле лучшими гарантиями долгосрочного мира. Экономическое и политическое доминирование США в послевоенный период обеспечили широкое распространение этих идей и подходов, несмотря на сопротивление со стороны Великобритании и ее доминионов.

Первое публичное изложение указанных подходов содержалось в брошюре, опубликованной в США в 1945 г. под названием «Предложения по развитию мировой торговли и занятости». В течение последующих трех лет в ходе целой серии дипломатических раундов, проходивших в Лондоне, Женеве и Гаване, эти предложения были «переработаны» и обрели форму проекта международного соглашения. Нет сомнения, что идеология проекта основывалась на действовавшем торговом законодательстве США.

К ноябрю 1947 г. «временное» *Генеральное соглашение по тарифам и торговле* (*General Agreement on Tariff and Trade – GATT*)¹, которое должно

¹ ГАТТ (по первым буквам английской транскрипции. В дальнейшем его стали обозначать как ГАТТ-47).

было стать частью соглашения об учреждении МТО, уже было подписано 23 странами. Представители 56 государств встретились в Гаване под эгидой ООН для работы по завершению согласования текста более широкого по охвату и далекоидущего соглашения об учреждении МТО. Даже сами названия разделов проекта этого документа, известного как *Гаванская хартия*, отразили амбициозность его цели:

- коммерческая (торговая) политика;
- занятость и экономическая деятельность;
- ограничительная деловая (антиконкурентная) практика;
- экономическое развитие и реконструкция;
- межправительственные соглашения по отдельным (как правило, сырьевым) товарам.

Фактически ГАТТ 1947 г. представляло собой исключительно тот раздел Гаванской хартии, который был призван регулировать вопросы коммерческой (торговой) политики.

Сами переговоры по Гаванской хартии оказались очень сложными, в первую очередь из-за того, что далеко не все их участники разделяли «либеральную» торговую философию США. Например, страны Британского Содружества настаивали (но безуспешно) на сохранении системы взаимных преференций в качестве исключения из общего правила недискриминации в торговле. Другие страны, переживающие период восстановления своих разрушенных войной экономик, также не стремились принимать правила «свободной торговли», установленные США.

Результатом всех этих противоречий и различных точек зрения стал согласованный в Гаване текст, предусматривавший большое количество изъятий и исключений из зафиксированных в нем базисных принципов. Все это заставило Президента США Г. Трумэна не выносить договор на ратификацию Сената США, а ввести ГАТТ в действие своим Исполнительным указом (*Executive order*) на основе «временного протокола о применении».

Интересно отметить, что представители СССР, как и ряда других стран послевоенного «советского» блока (например, Китай, Чехословакия), также принимали непосредственное участие в обсуждении и выработке положений всех трех международных экономических соглашений (Китай и Чехословакия стали их первоначальными участниками). К 1946 г. СССР был готов стать одной из стран-учредителей всех трех организаций – МВФ, Всемирного Банка и ГАТТ. Однако тогда политическое решение руководства страны поставило крест на этом направлении возможного послевоенного развития СССР, в отличие от большинства других стран «народной демократии», и наряду с другими внешними и внутренними факторами способствовало разделению мира на блоки, в первую очередь по признаку принадлежности к различным экономическим системам.

По существу ГАТТ стало единственным в мире международным соглашением, предусматривающим реально выполняемые согласованные усло-

вия либерализации международной торговли и разрешения торговых конфликтов. Первоначально Генеральное соглашение между 23 государствами, подписавшими его годом ранее, вступило в силу в 1948 г. К этому моменту ГАТТ рассматривалось как промежуточный шаг к учреждению МТО, которая в то время так и не стала реальностью, о чем уже говорилось выше.

Несмотря на продолжительность своего существования (почти 50 лет), ГАТТ оставалось «временным» соглашением, регулирующим, прежде всего, взаимное снижение импортных тарифов на относительно ограниченный круг товаров промышленного производства, в «ожидании» согласования и принятия более широкомасштабных обязательств (дисциплин) мировой торговли в рамках так и не появившейся МТО. Фактически ГАТТ представляло собой «частное» соглашение, своего рода контракт, а не международную организацию в обычном понимании Устава ООН. Оно не имело формального членства и, соответственно, бюджета и персонала. Организационно-финансовым обеспечением ГАТТ занимался *Временный комитет МТО*.

Такая ситуация означала сохранение в основном международном соглашении в области международной торговли следующих принципиальных недостатков:

- временных изъятий из обязательств (англ. *waivers*) и «дедушкиных оговорок», позволявших экономически сильным государствам – первоначальным участникам ГАТТ весьма «гибко» подходить на практике к исполнению своих обязательств по соглашению;
- весьма ограниченного числа дисциплин, регулирующих использование нетарифных барьеров в торговле, которые со временем становились более существенными (по сравнению с тарифами) препятствиями товарообмена между государствами;
- неэффективных правил торговли сельхозпродукцией, на которую правила ГАТТ фактически не распространялись, поскольку эти вопросы планировалось регулировать в иных разделах Соглашения об учреждении МТО, относящихся к торговле сырьевыми товарами;
- минимальных институциональных положений и малой возможности дальнейшей эволюции ГАТТ в организационном плане.

ГАТТ, вступившее в силу в 1948 г., касается *международной торговли товарами, причем в первую очередь промышленного производства*, и остается после очередного совершенствования своих положений в 1994 г. основной моделью для регулирования международной торговли.

ГАТТ и вытекающие из него обязательства были доработаны и расширены на восьми раундах многосторонних торговых переговоров (табл. 2.1).

На первых трех конференциях удалось добиться существенного прогресса: американцы и канадцы согласились на значительные уступки в пользу европейских стран, чья экономика находилась в процессе восстановления после войны и оставалась защищенной количественными ограничениями.

Таблица 2.1

**Основные раунды многосторонних торговых переговоров
в рамках ГАТТ/ВТО**

Место открытия и проведения переговоров	Число участников	Годы	Основное содержание
Женева (Швейцария)	23	1947	Снижение таможенных тарифов
Аннеси (Франция)	13	1949	То же
Торквей (Великобритания)	38	1951	«
Женева	26	1956	«
Женева (Диллон-раунд)	26	1960–1961	«
Женева (Кеннеди-раунд)	62	1964–1967	Снижение тарифов, разработка антидемпингового кодекса
Токио (Япония), работа проходила в Женеве (Токио-раунд)	102	1973–1979	Снижение тарифов, разработка кодексов, расширяющих и усиливающих компетенцию ГАТТ в области нетарифных барьеров
Пунта-дель-Эсте (Уругвай), работа проходила в Женеве (Уругвайский раунд)	123	1986–1994	Снижение таможенных барьеров, совершенствование механизма ГАТТ, Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО), разработка Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС)
Доха (Катар), работа проходит в Женеве (Доха-раунд, или Раунд развития)	162 (по состоянию на 2016 г.)	2001 – по настоящее время	Вопросы регулирования торговли сельскохозяйственной продукцией, доступа на рынок несельскохозяйственных товаров (так называемые переговоры по НАМА), торговли услугами, правил торговли (развитие правил в области антидемпинговых мер)

Переговоры в Диллоне в 1960–1961 гг. открыли новый этап в крупных международных торговых переговорах. Они привели к соглашению о суще-

ственным сокращении таможенных пошлин ведущими странами Запада, но на практике оно было сделано только для ограниченного числа товаров. В целом по результатам Диллон-раунда таможенные тарифы были снижены в среднем лишь на 7–8%.

Между торговыми переговорами в рамках раундов ГАТТ имели место торговые конфликты, в том числе между европейцами и американцами. Одностороннее повышение таможенных пошлин на некоторые товары влекло за собой ответные меры; торговые предпочтения некоторых африканских стран в отношении европейских товаров (на основе соглашений ассоциации, 1964 г.) были оспорены США. Со своей стороны, европейские государства поставили вопрос о мерах паратарифной защиты, применяемых американцами. В частности, в качестве базы для расчета таможенных пошлин могла быть использована *American Selling Price*, позволявшая рассчитывать таможенные пошлины в зависимости от стоимости конкурирующих американских товаров, или *Fair Market Value*, приводившая к расчету пошлины от «исправленной» цены в зависимости от того, что американское правительство рассматривало как справедливую рыночную цену импортируемого товара.

В 1961 г. ГАТТ активно занялось вопросом растущего торгового неравенства между развивающимися и развитыми странами. Результатом стало дополнение в 1965 г. Соглашения частью IV «Торговля и развитие», в которой устанавливался принцип «меньшего ожидания взаимности». При этом что взаимность оставалась целью, развитые страны не должны были ожидать уступок со стороны развивающихся стран. Отсутствие взаимности означало для развивающихся стран возможность защиты своих рынков от конкурентов из-за рубежа. Развивающиеся страны также пытались получить льготы для своего экспорта, но это их требование оставалось без удовлетворения еще целое десятилетие.

Кеннеди-раунд открылся в 1964 г. в обстановке конфронтации. Однако предложение Соединенных Штатов было наполнено духом свободной торговли (снижение таможенных тарифов на 50%). Европейское сообщество приступило к переговорам в конструктивном духе, но полностью исключая из рассмотрения рынок сельхозпродукции и отказываясь от линейного сокращения пошлин. Переговоры привели в 1967 г. к беспрецедентному снижению таможенных пошлин: среднее сокращение на промышленные товары, растянутое на пять лет, составило 36% и касалось трети мировой торговли конечными продуктами. Кроме того, результатом раунда стало подписание Соглашения по антидемпинговым мерам.

На Токийском раунде (1973–1979) были затронуты проблемы не только тарифов, но и торговли сельскохозяйственной продукцией, а также впервые – нетарифные барьеры на пути торговли. Важным результатом данного раунда стала разработка серии специальных соглашений – так называемых кодексов добросовестной конкуренции.

Соглашение о применении ст. VII ГАТТ (Кодекс о таможенной стоимости) посвящено регламентации методов оценки таможенной стоимости. Было решено, что таможенная стоимость, облагаемая таможенной пошлиной, может определяться только пятью методами:

- стоимость по сделке;
- стоимость по сделке с идентичным или сходным товаром;
- стоимость, выведенная из цены продаж в странах-покупателях;
- стоимость, построенная на основе издержек производства.

Для урегулирования споров был создан Комитет по таможенной оценке.

Соглашение о процедурах импортного лицензирования (Кодекс по импортным лицензиям) обязало страны-члены упростить процедуры выдачи лицензий, чтобы позволить иностранным производителям реально и на равноправной основе пользоваться ими.

Соглашение по техническим барьерам в торговле (Кодекс по гармонизации стандартов) было нацелено на устранение возможных препятствий для развития торговли со стороны санитарных или технических стандартов. Страны-участницы приняли обязательство избегать принятия стандартов, имевших бы дискриминационный или протекционистский характер. Для урегулирования споров был создан Комитет по техническим ограничениям в торговле.

Соглашение о порядке размещения государственных заказов (Кодекс по государственным закупкам) предусматривало распространение на государственные рынки и закупки принципов ГАТТ по недискриминации, а также определение процедур по объявлению на международном уровне о государственных закупках.

Соглашение об интерпретации и применении ст. VI, XVI и XXIII (Кодекс по субсидиям и ответным мерам) запретило не только прямые экспортные субсидии, но также и произвольные антидемпинговые меры. Тем не менее определенные субсидии национальным производителям были все-таки разрешены.

Соглашение о применении ст. VI ГАТТ (Антидемпинговый кодекс – вместо соглашения по антидемпингу, принятому в ходе Кеннеди-раунда). Ключевым вопросом в нем стало определение понятия «демпинг», установление критериев при выяснении ущерба от демпинга, порядка открытия и проведения антидемпингового расследования, обложения антидемпинговыми пошлинами, процедуры разрешения споров между странами – участницами Соглашения.

Несмотря на то что в результате принятия Антидемпингового кодекса произошла определенная унификация антидемпингового законодательства, количество антидемпинговых разбирательств не сократилось. Напротив, если в 1968–1978 гг. в странах Запада было начато 581 антидемпинговое расследование, то с середины 1980 г. по середину 1986 г. их уже насчитывалось 853 (без учета расследований ЕС в отношении бывших стран СЭВ, не участвовавших в ГАТТ).

Кроме того, итогом Токийского раунда стало принятие четырех соглашений с ограниченным числом участников¹:

¹ Соглашения с ограниченным числом участников являются необязательными для всех договаривающихся сторон ГАТТ.

- Соглашения по торговле гражданской авиатехникой;
- Соглашения по государственным закупкам;
- Соглашения по молочным продуктам;
- Соглашения по говядине.

В 1986 г. специальной сессией договаривающихся государств ГАТТ начался Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров. Как и в предыдущих раундах, в процессе данного раунда были достигнуты договоренности о снижении Таможенных пошлин (приложение 2). Новым моментом в деятельности ГАТТ стали переговоры по либерализации торговли услугами. Значимость достижения соглашения по этой проблеме определялась тем, что в среднем на услуги приходится не менее 20% стоимости мировой торговли. Среди других вопросов на переговорах рассматривались:

- нетарифные барьеры;
- сельское хозяйство;
- субсидии и компенсационные пошлины;
- права интеллектуальной собственности и подделка товаров;
- безопасность товаров;
- текстильные изделия;
- инвестиционная политика;
- разрешение споров.

Переговоры были невероятно сложными и не имели успешного завершения к первой запланированной дате – к концу 1990 г. Лишь в декабре 1993 г. был подготовлен Итоговый документ Уругвайского раунда, включающий результаты всех предшествующих переговоров и предусматривающий создание на базе ГАТТ ВТО.

2.2. Институциональное развитие ГАТТ и создание ВТО

Институциональная и юридическая сложность определения ГАТТ связана с тем, что оно не рассматривалось основателями как обособленная организация. ГАТТ – первая фаза на пути к созданию МТО. Однако отказ от МТО вынудил членов ГАТТ иметь дело со многими юридическими и институциональными вопросами на основе прагматического принципа *ad hoc*. Эта ситуация устраивала первого Генерального секретаря ГАТТ Э.В. Уайта, полагавшего, что цель ГАТТ – сокращение торговых барьеров путем многостороннего переговорного процесса. Его советник О. Лонг был более озабочен проблемой управления ГАТТ, но также полагал, что юридическая стро-

гость не способствует торговой либерализации. Он называл отсутствие юридической строгости «эволюцией через терпимость».

Прагматизм стал основным принципом функционирования ГАТТ. В ответ на специфические проблемы, возникавшие по ходу дела, члены ГАТТ одобряли решения, подготовленные подчиненными структурами, и развивали практику и правила их реализации. ГАТТ становилось организацией де-факто, но при этом оставалось всего-навсего временным соглашением.

Так развивалась очень важная практика принятия решения на основе консенсуса, хотя в ст. XXV ГАТТ сказано, что каждая страна-член имеет право одного голоса на всех встречах стран-членов и что решение принимается в соответствии с большинством голосов. С 1952 г. практикой для председателя стал принцип «сформулируй результаты встречи». *Консенсус понимался следующим образом: никто не возражал против текста или не препятствовал его принятию.* В 1950–1960-е годы эти система и методы работали нормально, поскольку число стран-единомышленников, подписавших ГАТТ, было невелико. В первую очередь их внимание было сосредоточено на сокращении тарифов на товары и отмене некоторых количественных ограничений, установленных ранее, во время и после Второй мировой войны. Все споры можно было разрешать на неформальной основе.

Однако в 1960 г. число стран – участниц ГАТТ возросло более чем в 2 раза. Большинство новых членов – развивающиеся страны. Они вошли в ГАТТ со своими экономическими проблемами и национальными традициями. Проблема управления ГАТТ становилась все более насущной.

Добившись больших успехов в сокращении тарифов и количественных ограничений, в 1970-х годах ГАТТ сконцентрировало свое внимание на вопросах нетарифного регулирования. Но здесь страны-члены столкнулись с непреодолимыми процедурными проблемами в процессе проведения переговоров. В результате им пришлось отказаться от ряда соглашений и договоренностей.

Ни одно соглашение Токийского раунда не было подписано всеми странами – членами ГАТТ, что поставило на повестку дня вопрос о режиме наибольшего благоприятствования (РНБ) для государств, не подписавших эти соглашения (так называемая *проблема обособленного положения*). В ст. I ГАТТ говорится, что любая привилегия в торговле для одной из подписавших стран должна распространяться на все страны, подписавшие соглашение. Поэтому возник вопрос, получают ли страны, не подписавшие соглашения Токийского раунда, предусмотренные ими привилегии. Кроме того, в тот момент существовали разные правила по урегулированию споров, и в результате расширения ГАТТ соответственно возросло число спорных вопросов. Анализ деятельности ГАТТ к 40-й годовщине его подписания показал, что удалось сократить тарифы и убрать множество количественных ограничений. ГАТТ также преуспело в установлении свода законов и соглашений, устранявших или ослаблявших большое количество нетарифных барьеров, которые мешали торговле. Вместе с тем выявилась и ограниченность деятельности ГАТТ.

На правительственной встрече в Пунта-дель-Эсте 20 сентября 1986 г. был официально открыт Уругвайский раунд (принята Декларация министров по вопросу об Уругвайском раунде – Декларация Пунта-дель-Эсте). Повестка дня включала не только традиционные вопросы ГАТТ – сельское хозяйство, тарифы, текстильную промышленность, антидемпинг, субсидии, безопасность, но и вопросы интеллектуальной собственности и торговли услугами, а также инвестиционных мер, связанных с торговлей. Это были так называемые новые вопросы. Кроме того, специально было оговорено, что по результатам Уругвайского раунда «будут взяты единые обязательства». Иными словами, каждый участник примет или все обязательства «в пакете», или ни одного. Министры стран-участниц осознавали, что рассмотрение всех указанных вопросов на фоне быстрых изменений в мировой экономике и большого роста торговой роли развивающихся стран ведет к необходимости пересмотра институциональной структуры ГАТТ. Для этого была образована группа по переговорам о «Функционировании системы ГАТТ» – ФСГ (*Functioning of the GATT System, FOGS*). В компетенцию данной группы входило развитие понятий и мероприятий, с помощью которых ГАТТ сможет усилить контроль торговой политики стран-участниц. Другими задачами группы являлись улучшение качества решений и повышение их всесторонней эффективности за счет участия в принятии решений министров указанных стран. При этом для достижения лучшей согласованности экономической политики на глобальном уровне рабочая группа должна была добиться усиления взаимоотношений ГАТТ с другими международными организациями, ответственными за монетаристскую и финансовую политику.

Вместе с тем на встрече министров в Пунта-дель-Эсте вопросы о развитии новой организационной структуры не рассматривались.

Группа по переговорам ФСГ сконцентрировалась на вопросах развития механизма обзора торговой политики, взаимодействия ГАТТ с глобальной экономической политикой, особенно в кооперации с МВФ и Всемирным банком. В отчете ФСГ «Декабрь 1988 г. – апрель 1989 г.: обзор среднесрочного периода» нет упоминания об обсуждении создания многосторонней торговой организации, хотя было принято постановление о «необходимости дальнейших исследований возможностей повышения эффективности деятельности и процесса принятия решений в ГАТТ».

Работа по решению организационных и конституционных вопросов велась не только в рамках ГАТТ. Королевский Институт международных отношений спонсировал детальное изучение профессором Дж. Джексоном соглашения ГАТТ, исследование которого вскрыло многие законодательные дефекты и подтвердило необходимость создания МТО. Предполагалось, что она станет единым институтом с твердой конституционной основой.

Весной 1990 г. представители Европейского экономического сообщества (ЕЭС), серьезно изучив исследование Дж. Джексона, вынесли на обсуждение некоторые идеи о создании многосторонней торговой организации, отметив вопрос переговоров по этой проблеме в качестве приоритетного. Были высказаны надежды, что во время встречи министров в декабре 1990 г.

(дата, намеченная для завершения Уругвайского раунда) будет принято решение о принципах учреждения такой организации.

В качестве основных направлений были предложены:

- разработка правовой базы для обеспечения эффективного выполнения договоренностей Уругвайского раунда;
- создание надлежащей структуры для секретариата;
- создание институциональной основы для кооперации с другими международными организациями, что в итоге приведет к гарантированной связи с глобальной экономической политикой.

Примерно в это же время канадские эксперты также выдвинули предложение о необходимости усиления институциональной структуры ГАТТ для ослабления давления региональных договоренностей и односторонних действий. Швейцарские коллеги высказали ряд идей, придавая особое значение необходимости усиления Секретариата ГАТТ, особенно его независимых аналитических возможностей.

В октябре 1990 г. Соединенные Штаты выступили с предложением о создании Совета управления ГАТТ, наделяемого широкими полномочиями для улучшения его способности принимать решения.

Генеральный директор ГАТТ А. Дункель 20 декабря 1991 г. вынес на обсуждение 436-страничный документ, озаглавленный «*Проект итогового протокола по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров*», известный также как «*Акт Дункеля*». В дополнение ко всем существенным условиям предложение Дункеля включало три основных институциональных обязательства:

- всеобъемлющая реформа урегулирования спорных вопросов;
- механизм надзора за торговой политикой;
- текст соглашения о создании МТО (впоследствии ВТО).

Документ устанавливал единую институциональную базу для всех соглашений, входящих в него. К ним относятся ГАТТ, модифицированное в процессе Уругвайского раунда, со всеми инструментами, кроме Протокола о временном применении, все существующие соглашения и договоренности, принятые ранее в рамках ГАТТ, и все результаты Уругвайского раунда.

Комитет по торговым переговорам завершил работу Уругвайского раунда в Марракеше 15 апреля 1994 г. подписанием Заключительного акта и открытием к подписанию Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО), известного как Марракешская декларация. Из 129 стран, официально принимавших участие в данном раунде, 111 подписали Заключительный акт и 104 – соглашение об учреждении ВТО. При этом многие страны сделали оговорку о том, что принимают эти документы при условии их ратификации. Из 14 стран, не подписавших Заключительный акт, семь стран (Австралия, Ботсвана, Бурунди, Индия, Республика Корея, Соединенные Штаты и Япония) не смогли сделать этого в связи с ограни-

чениями, предусмотренными национальным законодательством. Кроме того, на Уругвайском раунде был принят также ряд решений и деклараций (приложение 3).

В Соглашении об учреждении ВТО были определены **основные функции организации**:

- содействие осуществлению, применению и функционированию соглашений Уругвайского раунда;
- создание форума для переговоров между членами по вопросам, касающимся их многосторонних торговых отношений;
- создание механизма разрешения торговых споров;
- обзор торговой политики стран-членов;
- взаимодействие с другими международными организациями с целью глобализации экономической политики.

Соглашение об учреждении ВТО (которое было охарактеризовано как «мини-устав») предусматривает, что члены ВТО должны обеспечить соответствие своих законов, нормативных положений и административных процедур обязательствам, закрепленным в соглашениях. Кроме того, оно отменяет «исторические права», вытекавшие из Протокола о временном применении и позволявшие странам сохранять в силе обязательные нормы законодательства, принятые до их присоединения к ГАТТ и в принципе противоречащие их обязательствам в рамках ГАТТ¹.

В Соглашении говорится, что ГАТТ-94 и ГАТТ-47 являются двумя различными с юридической точки зрения соглашениями. ГАТТ-94 включает текст ГАТТ-47 и связанные с ним правовые документы, соглашения и договоренности по толкованию и изменению статей ГАТТ, а также протокол², содержащий перечни уступок в торговле товарами. Участникам Уругвайского раунда не хватило времени, для того чтобы осуществить деликатную задачу правового характера по надлежащему пересмотру положений ГАТТ-47, заменяемых положениями Соглашения об учреждении ВТО. Найденное практическое решение заключается в инкорпорации ГАТТ-47 посредством ссылки путем включения инкорпорирующей оговорки в приложение 1А к Соглашению об учреждении ВТО.

2.3. Организационная структура и механизм функционирования ВТО

Оргструктура ВТО (приложение 4) открыта для участия всех ее членов. Высшим органом является Конференция министров, созываемая не менее одного раза каждые два года. Всего за время существования ВТО (1995–2014) было проведено девять министерских конференций.

¹ Из этого было сделано одно исключение: ГАТТ-94 допускает применение положений Закона Джонса США.

² Данный протокол в официальных документах ВТО также назван Марракешским по месту подписания договоренностей по нему.

Первая Министерская конференция стран – членов ВТО (Сингапур, 1996 г.) одобрила Декларацию с программой развития организации в будущем. В качестве основных направлений движения членами ВТО были сформулированы так называемые «Сингапурские вопросы»:

- 1) взаимосвязь торговли и инвестиций;
- 2) торговли и конкурентоспособности;
- 3) транспарентность правительственных закупок и
- 4) упрощения процедур в торговле.

Вторая Министерская конференция (Женева, 1998 г.) была посвящена 50-летию ГАТТ. В принятой на ней Декларации это событие было определено как 50-летие существования многосторонней торговой системы. Дополнительно Декларация содержала поручение Генеральному совету ВТО разработать рабочую программу по электронной коммерции.

Третья Министерская конференция (Сиэтл, 1999 г.) рассматривалась членами ВТО как отправная точка нового раунда торговых переговоров. Однако на фоне разногласий между развитыми и развивающимися странами она закончилась фактически безрезультатно, открыв серию консультаций в рамках Генерального совета ВТО для подготовки следующей Министерской конференции.

На **Четвертой Министерской конференции** (Доха, 2001 г.) был открыт новый раунд многосторонних торговых переговоров. В качестве ключевых в «Дохийской декларации» были обозначены проблемы развивающихся стран. Раунд получил название «Раунд развития».

Пятая Министерская конференция (Канкун, 2003 г.), запланированная для подведения промежуточных итогов многосторонних торговых переговоров, закончилась безрезультатно. В июле 2004 г. на заседании Генерального совета организации в Женеве членами ВТО был принят так называемый июльский пакет, наметивший ориентиры для Шестой Министерской конференции.

Шестая Министерская конференция (Гонконг, 2005 г.), проходившая на фоне противостояния как развивающихся и развитых стран относительно переговорной программы, так и противоречий между США и ЕС по ряду сельскохозяйственных аспектов, фактически завела переговорщиков в тупик. В последний день было принято решение об ограничении переговоров рамками сельскохозяйственной проблематики: отмена экспортных субсидий, ограничение внутренней поддержки сельского хозяйства и ее существенное сокращение, снижение таможенных барьеров в торговле. Декларация министров содержала рекомендации завершить переговоры в течение 2006 г.

На **Седьмой Министерской конференции** (Женева, 2009 г.) министры ретроспективно рассмотрели работу, проделанную ВТО.

Параллельно пленарной сессии **Восьмой Министерской конференции** (Женева, 2011 г.) были проведены три рабочих заседания: «Важность многосторонней торговой системы и ВТО», «Торговля и развитие» и «Дохийская повестка дня в области развития». Для Российской Федерации именно эта конференция стала знаковой – министрами было одобрено присоединение России к организации.

Девятая Министерская конференция (Бали, 2013 г.) приняла «Балийский пакет» договоренностей, в число которых вошли решения по упрощению процедур в торговле, содействию участия развивающихся и наименее развитых стран в мировой торговле, продовольственной безопасности. Страны-члены восприняли результаты конференции как возрождение самой организации и многосторонних торговых переговоров.

Десятая Министерская конференция прошла в Найроби в 2015 г. Ее итоги были зафиксированы в «Найробийском пакете», сформированном из шести решений, которые включают, в частности, сельскохозяйственные вопросы, решения по хлопку, а также в пользу наименее развитых стран. Однако проблемой, которую еще предстоит решить ВТО, стала поставленная под вопрос некоторыми членами организации судьба самого Дохийского раунда.

Генеральный совет, созываемый по мере необходимости, подотчетен Конференции министров и выполняет также функции органа по разрешению споров и органа по обзору торговой политики.

К другим органам ВТО относятся:

- Совет по торговле товарами, контролирующий осуществление многосторонних торговых соглашений, которые содержатся в приложении 1А;
- Совет по торговле услугами, наблюдающий за осуществлением Генерального соглашения по торговле услугами (приложение 1В)¹;
- Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, ответственный за соблюдение Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, включая торговлю поддельными товарами (приложение 1С).

Конференция министров утверждает ряд комитетов:

- Комитет по бюджетным, финансовым и административным вопросам;
- Комитет по торговле и развитию (подкомитет по наименее развитым странам);
- Комитет по ограничениям в связи с платежным балансом;
- Комитет по региональным торговым соглашениям.

Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами и Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности принимают соответствующие правила и процедуры, подлежащие одобрению Генеральным советом, тогда как любые вспомогательные органы, которые могут быть ими учреждены, принимают свои собственные правила и процедуры, подлежащие одобрению соответствующими советами.

Кроме того, в рамках структуры ВТО функционируют рабочие группы по присоединению; по торговле, задолженности и финансам; торговле и обмену технологиями. Все они также отчитываются перед Генеральным советом.

¹ *General Agreement on Trade in Services.*