

3. European Comission, Eurostat. The social situation in the European Union 2002. In Brief.

4. European Comission, Eurostat. The social situation in the European Union 2002. In Brief, p. 12; Eurostat. Spending on human resources (Publics expenditure on education) — <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

5. UNDP. Human Development Report 2003. New York — Oxford: Oxford University Press, 2003.

6. Eurostat. Risk of poverty rate before social transfers. Risk of poverty rate after social transfers. — <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

7. Eurostat. Spending on human resources (Publics expenditure on education) — <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

В. М. Шумілов

завідувач кафедри публічного
права Всеросійської
академії зовнішньої торгівлі
д-р юрид. наук, професор

ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СВІТОВІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ (СОТ)

Орган з вирішення спорів СОТ і його статус. Спори між державами-членами Світової організації торгівлі (СОТ) з питань взаємної торгівлі розглядаються в спеціальному підрозділі — Органі з вирішення спорів (ОВС), який входить до системи головних органів СОТ. Функції цього органу виконує Генеральна Рада СОТ, що спеціально збирається для розгляду спорів. У той же час передбачено, що ОВС має свого голову і може встановлювати свої правила процедури.

ОВС керується в своїй діяльності спеціальним актом — Домовленістю про правила і процедури вирішення спорів. Дана Домовленість є додатком 2 до Угоди про заснування СОТ 1994 року і, отже, входить в пакет угод СОТ — в *право* СОТ.

Домовленість, у свою чергу, також має додатки.

Рішення ОВС мають пріоритет перед внутрішнім законодавством держав-членів СОТ, що ставить «право СОТ» над внутрішнім правом країн-учасниць. Але чимало фахівців прогнозують, що ОВС згодом розвинеться в повноцінний міжнародний торговий суд зі своїми розробленими процедурами. На сьогодні започатковано формування блоку процесуальних норм у міжнародному торговому праві.

Так чи інакше, механізм вирішення спорів СОТ є одним із регуляторів всієї міжнародної торгової системи.

У ОВС не розглядаються спори приватних осіб держав-членів СОТ між собою або спори приватних осіб з державами. Разом з тим, зрозуміло, що за спорами держав в ОВС частіше за все стоять інтереси приватних осіб (передусім юридичних осіб).

У певному значенні використання державами механізму з вирішення спорів і відповідних процедур в рамках СОТ це процесуальний різновид державного (дипломатичного) захисту приватних осіб. Історія появи Органу з вирішення спорів СОТ має свої корені йде в практиці, що склалася й існувала у другій половині ХХ сторіччя.

Передісторія виникнення Органу по вирішенню спорів СОТ. Початком багатостороннього механізму урегулювання спорів у міжнародній торговій системі були статті ХХІІ, ХХІІІ Генеральної угоди по тарифах і торгівлі (ГАТТ) 1947 року.

Характерні риси цього механізму полягали в тому, що він застосовувався *всередині* самої організації і носив *несудовий* характер: спори розглядалися шляхом консультацій у робочих (спеціальних) групах. Згодом правила вирішення спорів у рамках ГАТТ уточнювалися, конкретизувалися.

Процедури вирішення спорів в ГАТТ передбачали дві стадії:

- а) *двосторонні консультації* (стаття ХХІІ ГАТТ);
- б) розгляд у робочих групах експертів, згодом — *спеціальні групи* (або panels).

Саме ці групи, що створювалися під егідою міжнародної організації, і стали «новим словом» у регулюванні міжнародних спорів.

Групи створювалися не з представників держав-членів ГАТТ, а з незалежних від сторін, що сперечаються, експертів, які виступали особисто і були відомі як фахівці з питань вирішення спорів. Такі групи отримали назву *третейських груп*.

Задачею «panels» було розглянути спір і знайти обопільне рішення. Якщо ж це не вдавалося, то експерти після слухання позицій сторін складали доповідь, в якій висвітлювали факти (*fact finding*), що заслуговували на увагу і давали їм оцінку з точки зору «права ГАТТ».

Ця позиція ставала потім предметом обговорення на Раді ГАТТ, яка на цій основі робила висновок за власним розсудом і могла у разі необхідності дозволити застосування *контрзаходів* з боку потерпілої в спорі держави (до речі, така ситуація мала місце всього один раз за всю історію ГАТТ).

Це був механізм міждержавного примирювального впровадження. До його відмітних особливостей можна віднести наступне:

- процедури не були формалізовані;
- висновки і положення, що містилися в заключній доповіді спеціальної групи експертів, не носили обов'язкового характеру;
- на певній стадії справа передавалася на розгляд політичного органу управління Ради ГАТТ;
- даний механізм міг використовуватися як у випадках правопорушень, так і у випадках спорів (при відсутності правопорушення), що стосувалися, наприклад, скорочення або анулювання торгових поступок.

У 80-х роках ХХ століття механізм ГАТТ по вирішенню спорів перестав працювати, тому що для прийняття рішень був потрібен *позитивний консенсус*, тобто прямо виражена підтримка всіх держав-учасниць, включаючи сторони спору. Ухвалювати рішення по спорах Раді ГАТТ не вдавалося: сторона, яка програвала спір, майже ніколи не підтримувала рішення. Відсутність прямо вираженої підтримки блокувало рішення.

Механізм вирішення спорів по праву СОТ. У системі СОТ зберігається міжнародно-правовий принцип свободи вибору сторонами засобу вирішення спору (добрі послуги, погоджувальні процедури, посередництво, арбітраж). У той же час спеціальним групам експертів (третьейським групам) як засобу вирішення спорів у СОТ приділена особлива увага. Спеціальні групи, по суті, перетворені в центральну ланку механізму вирішення спорів. При цьому чітко простежується тенденція до регламентації процедур їх роботи, до накопичення процесуальних правил.

Процедури вирішення спорів у СОТ диференційовані. Це означає, що до окремих видів спорів застосовуються різні правові режими, а саме:

1) основний текст Домовленості про правила і процедури вирішення спорів застосовується до більшості спорів, тобто до спорів, що виникають з будь-якої угоди пакету СОТ, крім угод, перерахованих в додатку 4 до Угоди про заснування СОТ (це так звані угоди з обмеженням колом учасників, зокрема Угода про торгівлю цивільною авіатехнікою і Угода про урядову закупівлю);

2) стосовно до спорів, що виникають стосовно «угод з обмеженням колом учасників», сторони самі встановлюють умови застосування до них вказаної Домовленості, виробляючи будь-які додаткові або спеціальні правила;

3) до спорів, що виникають з ряду особливо обумовлених угод пакету СОТ (додаток 2 до Домовленості про правила і процедури вирішення спорів), застосовуються спеціальні або додаткові правила. До таких особливо обумовлених угод відносяться: Угода по застосуванню санітарних і фітосанітарних заходів, Угода по текстильних виробках і одягу, Угода по технічних бар'єрах в торгівлі, Угода по застосуванню статті VI ГАТТ, Генеральна угода по торгівлі послугами і деякі інші.

Наявність різних правових режимів вирішення спорів може в майбутньому породити колізії. Проте всі спори, що підлягають розгляду в різних правових режимах, все одно в кінцевому результаті проходять через один орган ОВС.

При цьому рішення ОВС в СОТ також повинні прийматися шляхом *консенсусу*, однак, на відміну від старої практики ГАТТ, консенсусу *негативного* (стаття 2, п.4 Домовленості). Це означає, що рішення вважаються прийнятими, якщо немає тих, хто *заперечує*.

Таким консенсусом приймаються рішення про створення спеціальних груп, доповіді (рекомендації) спеціальних груп, доповіді Апеляційного органу (*Органу по апеляціях*), рішення про застосування контрзаходів — припиненню поступок або зобов'язань і тощо. Метод негативного консенсусу допомагає нейтралізувати позицію самої країни-відповідача. Тепер відсутність прямо вираженої підтримки не блокує прийняття рішень, як це було у часи ГАТТ.

Основні стадії вирішення спорів у СОТ. Виходячи з вищевикладеного, можна виділити наступні процесуальні стадії механізму вирішення спорів у СОТ:

— спочатку, як правило, використовуються загальноприйняті в міждержавній практиці засоби вирішення спорів: консультації, добрі послуги, погоджувальні процедури або посередництво Генерального директора СОТ (термін — до 2 місяців);

— якщо на першій стадії спір не вирішено, на прохання сторони спору може бути встановлена спеціальна група експертів, яка повинна підготувати доповідь для подання Органу по вирішенню спорів (термін 45 днів + 6 місяців і більше);

— на наступній стадії відбувається подання доповіді спеціальною групою і затвердження (прийняття, схвалення) його Органом по вирішенню спорів (термін — 2 місяці);

— в процесуальне право СОТ була введена нова стадія — *апеляційна*. Сторона спору має право оскаржити прийняте по спору рішення в органі, що спеціально створюється, Органі по апеляціях (термін — 2—4 місяці);

— наступна стадія відводиться для виконання державою-членом СОТ адресованої йому в доповіді рекомендації;

— якщо рекомендація не виконується, постраждала від цього сторона спору робить запит на здійснення контрзаходів, тобто запрошує дозвіл на застосування санкції у відповідь (термін на процедуру — 20 днів);

— у відповідь на прохання постраждалої сторони спору Органом по вирішенню спорів приймається рішення, що надає дозвіл на контрзаходи (реторсії) проти держави-правопорушника (термін — 1 місяць);

— починаються і діють контрзаходи проти держави-правопорушника.

Загальний термін процесу може продовжитися від 420 до 670 днів.

Отже, спору передують прохання про консультації. Як правило, таке прохання має місце, якщо у країні-експортера склалася думка, що її товари попадають у країні-імпортерів під правовий режим, який не відповідає угодам пакету СОТ.

Якщо розв'язати проблему на консультаціях не вдається, надходить прохання про створення третейської групи експертів. Звичайно дві третини спорів вирішується саме на стадії консультацій. З 225 спорів, що відбулися в 1995—2000 рр., тільки 82 спори набули подальшого розгляду в третейських групах.

Третейські (спеціальні) групи формуються з осіб, відомих високою кваліфікацією і авторитетних в предметі спору (юристи, вчені, працівники, що мають практичний досвід і т. п.) для кожного конкретного випадку. Звичайно до складу такої групи входять 3 особи.

Завдання експертів — вивчити предмет спору і обставини, аргументацію сторін, дати їм оцінку в контексті права СОТ і підготувати доповідь, що містить висновки і рекомендації. Рекомендації, як правило, містять пропозиції експертів на адресу правопорушника привести «незаконні» внутрішньонаціональні норми у відповідність до права СОТ. Після прийняття (затвердження, схвалення) доповіді третейської групи Органом по вирішенню спорів рекомендації, що містилися в доповіді, стають рекомендаціями Органу.

Разом із тим, рекомендації не є юридично зобов'язуючими нормами. Вони є лише необхідним юридичним фактом для того, щоб у разі їх недотримання можна було на правомірних основах застосувати заходи у відповідь.

Спеціальні групи і ОВС розглядають справу в двох аспектах — з точки зору факту (вивчення фактів) і з точки зору права (відповідність фактів угоді з пакету СОТ). У цьому значенні задачу спеціальних груп і ОВС можна порівняти із задачею суду, зобов'язаного встановити факти і знайти застосовне право.

При розгляді спору в третейській групі проводяться зустрічі-слухання з участю сторін, що сперечаються. Третейська група має право отримувати інформацію від третіх осіб і конфіденційну інформацію. Вона складає запити по справі і направляє їх сторонам, з'ясовуючи обставини, що мають значення для справи.

При необхідності можуть створюватися спеціальні консультативні групи експертів, у завдання яких входить підготовка консультативних доповідей за тим або іншим фактом, що запитується. Засновуються такі групи за правилами Доповнення 4 до Домовленості по врегулюванню спорів, і в подальшому вони залишаються в підзвітності третейської групи.

Держава-правопорушник або відповідно до винесених рекомендацій усуває порушення в розумні терміни, або пропонує відшкодування (компенсацію) у формі певної еквівалентної поступки/пільги, або зазнає покарання (контрзаходи).

У свою чергу, постраждала країна має право ставити питання про взаємовигідні компенсаційні заходи або застосувати (при відсутності результату) в якості контрзаходів припинення еквівалентних торгових поступок, отримавши заздалегідь належний дозвіл в ОВС. А взагалі період порушення права СОТ може тривати невизначено довго, поки держава-правопорушник готова терпіти санкції.

Розгляд спору в Апеляційному органі (Органі з апеляцій), має за мету підтвердити або спростувати юридичні факти і висновки, подані спеціальною групою, дати їм оцінку, дослідити їх. Однак можливість подачі апеляції істотно обмежена: «апеляція повинна торкатися тільки питань права, викладених у доповіді спеціальної групи, і тлумачення права, даного нею» (стаття 17, § 6 Домовленості).

Орган по апеляціях не виносить рішень. Він подає на ствердження до Органу по вирішенню спорів доповіді, в яких містяться обставини справи, рекомендації і при необхідності пропозиції. Таким чином, ОВС здійснює нагляд за законністю і доцільністю рішень, що пропонуються в доповідях Апеляційного органу.

Орган із апеляцій створюється рішенням ОВС також у складі 7 осіб поіменно з числа фахівців у сфері права, економіки, торгової політики і т.п. На відміну від третейських груп, склад Апеляційного органу функціонує протягом певного терміну: члени Апеляційного органу призначаються Органом по вирішенню

спорів на 4 роки з можливим подальшим одноразовим призначенням ще на один термін.

У набір можливих засобів вирішення спорів, що застосовуються в рамках СОТ, включено також, як альтернативний варіант, використання *арбітражу* (ст. 25 Домовленості про правила і процедури вирішення спорів). Передбачено, що арбітраж використовується сторонами спору за взаємною згодою. Сторони самі визначають процедуру його проведення. Угода сторін про арбітраж і рішення арбітражу повинні бути доведені до відома ОВС і членів СОТ.

Загалом весь механізм вирішення спорів характеризується сукупністю правових і неправових, процесуальних і непроцесуальних засобів вирішення спорів. Цей механізм є засобом розвитку права СОТ загалом.

Короткий загальний аналіз групи спорів, розглянутих у СОТ. Аналіз торгових спорів, які мали місце між державами в перші роки діяльності СОТ, показує, що основними порушниками права СОТ (і, відповідно, відповідачами) виступають розвинені держави. Вони ж, найчастіше, виступають і позивачами. У той же час потрібно зазначити, що більш, ніж у 20 % випадків позивачами виступають країни, що розвиваються; це свідчить про досить високу довіру цих країн до існуючих процедур.

Предметом спорів частіше за все є *нетарифні бар'єри* (технічні стандарти, санітарні і фітосанітарні заходи). Потім ідуть питання торгівлі сільськогосподарськими і текстильними товарами, питання прав на інтелектуальну власність, послуги, тобто галузі відносин, у яких є великі прогалини міжнародно-правового регулювання.

Окремі приклади спорів в СОТ. Нижче для прикладу приводиться декілька спорів, що виникали в різний час між США і Європейським Союзом:

Заявник — відповідач	Основа скарги
США — ЄС	імпортне мито на зернові
США-ЄС	заходи, що стосуються м'яса і м'ясопродуктів з гормонами
ЄС — США	закон про свободу і солідарність у розвитку демократії на Кубі
ЄС-США	збільшення мита на продукцію з ЄС
США-ЄС	тарифна класифікація деяких видів інформаційних матеріалів
ЄС-США	антидемпінгові заходи, що стосуються імпорту карбаміду
ЄС-США	заходи, що стосуються текстильної продукції і одягу
ЄС-США	заходи, що стосуються державної закупівлі
ЄС-США	заходи, що стосуються імпорту деяких видів продукції з м'яса птахів

Розгляд спорів, що стосуються антидемпінгової практики. Прикладом спорів, при розгляді яких діє *спеціальний* правовий режим, служать спори, що стосуються антидемпінгової практики.

До таких спорів застосовується Домовленість про правила і процедури, що регулюють вирішення спорів, разом з відповідними положеннями Угоди про застосування статті VI ГАТТ 1994 року (ст. ст. 17, 18). Цю Угоду часто називають Антидемпінговим кодексом (АК).

Антидемпінговий кодекс (ст. 17.2) зобов'язує держави доброзичливо розглядати подання інших держав з приводу антидемпінгового процесу і призначає проведення *консультацій* у таких випадках. Якщо ж на консультаціях не вдається досягнути взаємовигідного рішення, спір передається на розгляд *Органу по вирішенню спорів*.

Орган із вирішення спорів створює спеціальну третейську групу (ст. 17.6. АК), яка повинна визначити, чи правильно були встановлені факти в ході антидемпінгового процесу і чи була оцінка цих фактів неупередженою і об'єктивною.

Варте уваги положення Антидемпінгового кодексу про те, що третейська група повинна тлумачити його положення відповідно до звичайних правил тлумачення, властивих міжнародному праву.

Національним органам держав дозволяється застосовувати будь-яке допустиме тлумачення (ст. 17.6.П), і воно буде визнаватися. Тим самим Антидемпінговим кодексом закріплюється презумпція пріоритету того тлумачення, яке дається національними органами.

Про роль міжнародного звичаю. Механізм вирішення спорів заснований на праві СОТ. Саме воно є застосовним правом. У той же час, згідно зі статтею 3 (п. 2) Домовленості про правила і процедури вирішення спорів, в угоди пакету СОТ повинна вноситься ясність відповідно до *звичайних* правил тлумачення міжнародного публічного права.

Посилання на використання звичаю (хоч і тільки в галузі тлумачення) є вартим уваги нововведенням, яке в деякому розумінні повертає право СОТ у бік звичаю (міжнародного звичаю).

Правові режими вирішення спорів за межами СОТ. Потрібно мати на увазі, що в міжнародній економічній системі вже створені і функціонують різні механізми вирішення міждержавних спорів нарівні з Органом по вирішенню спорів СОТ.

Так, певні механізми передбачені в рамках деяких багатосторонніх або універсальних організацій/угод (наприклад, в ВОІВ, у сфері охорони навколишнього середовища, в Конвенції ООН по

морському праву, Енергетичній хартії, в регіональних інтеграційних економічних об'єднаннях типу ЄС або НАФТА).

У зв'язку з цим можливі проблеми, пов'язані з нагромадженнями правових режимів вирішення спорів (або з їх можливим зіткненням). Конкуренція між багатосторонніми механізмами розгляду спорів може знизити ефективність їх дії. Постає задача розмежування компетенції між різними системами урегулювання спорів, уніфікації міжнародних процесуальних норм. Багато в чому актуальність даної задачі буде залежати від того, в якому напрямі буде розвиватися механізм вирішення спорів у системі СОТ.

Перспективи розвитку механізму вирішення спорів СОТ. Відповідно до Рішення Міністрів, що завершувало Уругвайський Раунд багатосторонніх торгових переговорів у рамках ГАТТ, практика застосування Домовленості про правила і процедури, що регулюють вирішення спорів, підлягає огляду на предмет її збереження, зміни або скасування. За удосконалення механізму вирішення спорів висловлюється і переважна більшість держав-членів СОТ.

IV Конференція міністрів СОТ у своїй Декларації міністрів від 14 листопада 2001 року (пп. 30, 47) визначила терміни досягнення нової домовленості по механізму вирішення спорів (не пізніше травня 2003 року), дотриматися яких не вдалося. Робота в цьому напрямі продовжується, причому переговори з даного питання не будуть пов'язуватися з іншими зобов'язаннями, що виробляються в ході тривалого раунду багатосторонніх торгових переговорів.

У роботі над новим текстом Домовленості по вирішенню спорів держави перейшли до конкретних пропозицій по тексту (усього таких пропозицій близько 50), які торкаються майже всіх положень діючої Домовленості.

Зокрема, в проект нової редакції Домовленості пропонуються зміни і доповнення, що стосуються наступних питань:

- розширення прав третіх сторін у спорі;
- підготовка попередньої доповіді Апеляційним органом;
- можливість повторного розгляду Апеляційним органом, третейськими групами і арбітрами вже розглянутих ними питань;
- удосконалення правил, що стосуються застосування заходів за результатами розгляду спору, в тому числі відносно компенсації;
- посилення вимог до нотифікацій про взаємодомовлені рішення;
- зміцнення спеціального і диференційованого режиму для країн, що розвиваються, на різних стадіях процедури розгляду спорів;
- прискорення процедур розгляду деяких видів спорів;

- вдосконалення процедур вибору членів третейських груп;
- посилення контролю членів СОТ за доповідями третейських груп і Апеляційного органу;
- прояснення режиму документів так званих «друзів суду» (*amicus curiae* briefs), тобто відомих експертів, до яких суд може звернутися за порадою або поясненням з питань права і тлумачення, а також з питань, що вимагають експертної оцінки;
- деякі зміни процедур припинення поступок або інших зобов'язань, включаючи колективні заходи у відповідь.

Цікаво, що зі сторони США було порушено, серед іншого, питання про розширення транспарентності процесу розгляду спорів у СОТ і запропоновано розробити відповідні керівні принципи.

Пропозиції США зводяться до того, щоб:

- зробити відкритими засідання третейських груп, Апеляційного органу і арбітражів за винятком тих частин засідань, на яких розглядається конфіденційна інформація;
- письмові документи, що подаються сторонами спору, і письмові версії їх усних виступів на засіданнях третейських груп, Апеляційного органу і арбітражів були загальнодоступними, за винятком тих їх частин, які містять конфіденційну інформацію;
- заключні доповіді третейських груп ставали доступними членам СОТ і публіці відразу ж (за винятком часу, необхідного на розсилку), як тільки вони надаються сторонам спорів.

Європейське Співтовариство в загальному плані підтримало прагнення до більшої відвертості засідань третейських груп, Апеляційного органу. Однак з боку багатьох країн СОТ, в основному країн, що розвиваються, висловлені ідеї підтримки не знайшли.

З урахуванням вищевикладеного можна було б зробити наступні висновки.

Орган із вирішення спорів СОТ — найважливіший орган у міжнародній економічній системі. Механізм ОВС виступає як найбільш ефективний і дієвий, що розвивається у бік такого собі за типом міжнародного торгового суду з наднаціональними функціями.

Процедурні правила, які вже існують і будуть вироблені в майбутньому, закладають основу для цілого блоку норм у міжнародному економічному праві — міжнародного процесуального права. За зразком цих норм, не виключено, будуть створюватися регіональні механізми вирішення торгових (і ширше — економічних) спорів.

Головним елементом механізму вирішення спорів у СОТ виступають третейські групи експертів.

Механізмом «другої інстанції», в якій можна оскаржити винесене рішення, виступає Апеляційний орган.

Винесені третейською групою рекомендації повинні бути схвалені (затверджені, прийняті) Органом по вирішенню спорів. Якщо рекомендації не виконуються державою-порушником, постраждала держава дістає право застосувати санкції у відповідь після дозволу зі сторони ОВС.

Отже, весь механізм по вирішенню спорів об'єктивно виступає як засіб цивілізованого узгодження інтересів, що стикаються в міжнародній торгівлі, і впорядкованого застосування заходів у відповідь.

З усієї кількості спорів з питань міжнародної торгівлі через розгляд третейськими групами проходить близько однієї третини. Інші спори вирішуються в порядку консультацій на першому етапі процедур. Частина спорів вдається врегулювати у двосторонньому порядку вже у ході порушених ОВС процесуальних дій.

Участь держави-члена СОТ у кожному такому спорі як позивача або відповідача спричиняє істотні матеріальні витрати (за деякими підрахунками, близько 3 млн доларів на одну справу). В основному ці витрати складаються з оплати праці співробітників державного апарату, експертів, технічного персоналу, що обслуговує дану справу у відповідній державі, з вартості транспортних витрат і витрат на відрядження, вартості збору інформації тощо.

Оплата праці членів третейських груп і Апеляційного суду проводиться за рахунок бюджету СОТ.

Держави-члени СОТ не можуть прямо і відкрито впливати на ті рішення, що виробляються в третейських групах і в Апеляційному органі, тому що до їх складу входять особи, які не є офіційними представниками держав. Ці особи керуються тільки правом СОТ.

Взаємодія держав-членів СОТ, їх посадових осіб зі структурами СОТ, Органом по вирішенню спорів здійснюється згідно норм міжнародного права. У внутрішньому праві держав-членів СОТ питання взаємодії з ОВС по торгових спорах або з державою-контрагентом можуть, при необхідності, регулюватися актами адміністративно-правового характеру (наприклад, відомчими інструкціями або іншими підзаконними актами).