

МАНДАТ ДЕКЛАРАЦИИ ДОХА:

“Мы придаем исключительную значимость вопросам, связанным с реализацией, и проблемам, поднятыми странами-участницами, а также выражаем готовность найти приемлемые решения для них. В этой связи и с учетом Решений Генерального совета от 3 мая и 15 декабря 2000 г., мы дополнительно одобряем Решение о вопросах и проблемах, связанных с выполнением, в документе WT/MIN(01)/17 для разрешения ряда проблем реализации, с которыми столкнулись страны-участницы. Мы согласны, что переговоры по нерешенным пока проблемам выполнения должны являться неотъемлемой частью создаваемой нами Программы мероприятий, и что соглашения, достигнутые на ранней стадии настоящих переговоров, должны учитываться в соответствии с положениями статьи 47 ниже. В этом отношении мы должны действовать следующим образом: (а) в случаях, где мы предусматриваем конкретные полномочия по проведению переговоров в настоящей Декларации, соответствующие вопросы реализации должны решаться в рамках указанных полномочий; (б) прочие нерешенные вопросы реализации должны решаться в приоритетном порядке соответствующими органами ВТО, которые обязаны отчитываться перед Комитетом по торговым переговорам, созданным в соответствии со статьей 46 к концу 2002 г. для осуществления надлежащих действий”.

(Параграф 37 Декларации конференции министров ВТО, принятой в Дохе)

8. Обзор договоренностей по разрешению споров

Несмотря на повышение интенсивности в 2005 г., обзор договоренностей по разрешению споров (ДСУ) продолжал идти медленно. Это в значительной степени вызвано нежеланием членов двигаться вперед в отсутствие конкретных достижений в важнейших областях, представлявших интерес в ходе Доха раунда, несмотря на формальное отделение анализа от “единого обязательства” переговоров. Кроме того, признавая, что в отношении ДСУ многое можно улучшить, большинство членов полагает, что в настоящий момент ДСУ работает достаточно хорошо. Таким образом, разъяснение и/или поправка в правила разрешения споров не являются самыми неотложными в числе текущих проблем для большинства членов.

В ходе переговоров о ДСУ, а также неофициальных встреч, устроенных Председательствующим, Послом Австралии Дэвидом Спенсером, многие делегаты похвалили качество предложений, представленных на рассмотрение в 2005 г. Дискуссия помогла прояснить множество проблем, и члены могли высказывать свое мнение. Делегаты также подчеркнули, что “восходящий метод”, при котором возможности анализа оставляют на усмотрение индивидуальных членов - облегчил поэтапное обсуждение проблем в представленных заявках, особенно в свете прошлых неудачных попыток определить возможности анализа ДСУ.

В начале 2005 г. Председательствующий Спенсер призвал делегации изменить механизмы и ускорить переговоры. Для облегчения обсуждения и достижения согласия, он провел ряд неофициальных встреч, в ходе которых делегаты могли искать разъяснение по предложениям. Хотя председательствующий перед каждой встречей предлагал возможные аспекты для обсуждения, делегаты могли предложить проблемы, представляющие для них интерес. В конце летнего перерыва он призвал двигаться вперед, перейдя от прояснения к активному рассмотрению юридических текстов в ходе формальных сессий переговоров.

Несмотря на оживление переговоров по ДСУ с февраля по октябрь 2005 г. признаков согласия нет. Многие делегаты полагают, что вряд ли соглашение или важный документ будут представлены министрам в Гонконге. Наиболее вероятный результат конференции - статья в Декларации министров с призывом к делегациям ускорить переговоры без упоминания конкретных проблем ДСУ. В этой связи участники переговоров готовятся к активизации работы по ДСУ после конференции министров Гонконге. Несмотря на кажущееся наличие воли к достижению соглашения, решение этой задачи будет трудным из-за политической чувствительности некоторых проблем.

С достаточным числом предложений на переговорах, многие делегации стремятся к “пакетному” соглашению, так как это повысило бы возможности достижения согласия. При этом они признают, что такой пакет не мог бы обратиться к наиболее политически чувствительной проблеме в этой области, а именно, реализации постановлений ВТО. Действительно, возможно, что соглашение по реализации ДСУ может быть отложено до проведения следующего анализа или станет предметом отдельных переговоров.

Установленные сроки выполнения

Согласно полномочиям Доха раунда, члены должны были договориться об усовершенствованиях и разъяснениях по ДСУ к концу мая 2003 г. В июле 2003 г. был установлен новый срок - май

2004 г., который также не был выполнен. Июльский пакет 2004 г. просто подтвердил продолжение переговоров по ДСУ.

Несмотря на то, что в настоящее время анализ ДСУ не имеет ограничений по срокам, некоторые делегаты из торговых представительств называют середину 2007 г. как фактический предел для завершения анализа. Это основано на предположении, что после истечения в конце июня 2007 г. срока полномочий органа, содействующего развитию торговли, его деятельность вряд ли будет возобновлена, Под эгидой этого органа исполнительная власть США уполномочена вести переговоры о торговых соглашениях без участия Конгресса. После указанного срока прохождение пакета поправок по ДСУ в Конгрессе США может быть затруднительным. Следовательно, делегаты стремятся достичь соглашения к концу 2006 г. или началу 2007 г.

История вопроса

В ходе Уругвайского раунда, министры приняли решение завершить проведение анализа по ДСУ в течение четырех лет после создания ВТО, т.е. к 1 января 1999 г., а когда этот крайний срок был пропущен, его продлили до июля 1999 года. На конференции министров в Дохе в 2001 г., было решено “усовершенствовать и разъяснить” соглашение по ДСУ, которое было предметом переговоров специальных сессий Органа по разрешению споров с марта 2002 г.

Важнейшие вопросы, поднятые на специальных сессиях

Поданные в течение первых девяти месяцев 2005 г. заявки членов охватывали широкий круг вопросов. На основе метода “снизу вверх”, были подготовлены темы в соответствии с интересами делегаций, и проблемы обсуждались поочередно. Хотя не было достигнуто соглашения ни по одному из представленных предложений, делегаты указали, что некоторые из них могли бы стать составными частями будущего соглашения.

Права третьих лиц

Группа из семи стран, в составе Аргентины, Бразилии, Канады, Индии, Мексики, Новой Зеландии и Норвегии, подала заявку по вопросу сбалансированности расширения прав третьих лиц на всех уровнях процесса урегулирования спора с сохранением интересов основных сторон, вовлеченных в спор (Job (05)/19).

Измененный текст содержит четыре главных элемента. Первый касается предоставления третьему лицу права присоединиться к консультациям. В соответствии со Статьей 4.11 ДСУ, члены должны доказать “существенный торговый интерес” в случае, когда у члена-ответчика есть значительные полномочия отклонить запросы третьего лица. Не согласившись с обширной практикой ГАТТ и ВТО, члены указанной группы семи стран подвергли сомнению эффективность определения “существенного торгового интереса”. Они предложили, чтобы ответчик мог лишь отклонить запрос члена о правах третьего лица в случае отклонения всех других таких запросов.

Второй элемент связан с правом третьих лиц присутствовать на групповых слушаниях и получать документацию. Третий элемент предлагает, что, при определенных условиях на этапе апелляции членам следует предоставить права третьего лица, не требуя их участия на этапе групповой работы. Наконец, чтобы обеспечить право стороны посещать все встречи, Группа семи предложила поправку в Приложение 3 (Рабочие процедуры), так как его статья 7 касается лишь “сторон”, а не “третьих лиц”. Это обязало бы группу приглашать третьих лиц посещать вторую и любую последующую встречу или встречи, проводимые в ходе слушаний, до представления ее промежуточного отчета главным сторонам спора. Предложение было хорошо воспринято многими делегатами, которые считают права третьего лица важнейшим вопросом.

Предоставляя всем членам, фактическое право выступать в качестве третьих лиц в любом споре, включая доступ на все встречи и заявкам, позволило бы развивающимся странам участвовать в процессе урегулирования спора в ВТО, несмотря на нехватку юридических и финансовых возможностей возбуждать дела или готовить документацию, чтобы показать “существенный торговый интерес”. В более широкой перспективе, это также дало бы важную возможность членам ВТО, которые ранее не участвовали в процедурах по разрешению спора, накопить личный опыт о системе, без необходимости выполнять еще более сложные требования истца или ответчика. Такой опыт увеличил бы способность развивающихся стран защитить свои торговые интересы в будущих спорах, а также на переговорах по ДСУ.

Упорядочение

«Группа шести» в составе Аргентины, Бразилии, Канады, Индии, Новой Зеландии и Норвегии, предложила дать пояснения о так называемой “проблеме упорядочения” между Статьей 21.5 о несоблюдении и Статьей 22 о правил принятия ответных мер (Job(05)/52). Несогласованность между сроками выполнения требований и запроса о введении торговых санкций проявилась в течение длительного “бананового” спора. С тех пор члены, как истцы, так и ответчики, часто прибегали к двусторонним мерам, похожим на те, что были предложены «Группе шести». Недавно проблема упорядочения приобрела еще более спорный характер.

Тем не менее, в совместной заявке ЕС и Японии (Job (05)/47) излагается процедура, которая применяется, когда член, в отношении которого применяются торговые санкции, уведомляет ВТО о приведении мер, ставших причиной санкций в соответствие с положениями процедуры урегулирования спора. ЕС и Япония

предлагают, что в том случае, если член, применяющий санкции не обращается с просьбой о созыве группы по примирению в течение 60 дней после уведомления, Орган по разрешению споров, после получения запроса, ответит разрешением о принятии ответных мер.

Предложение касается спора по поводу говядины, произведенной с использованием гормонов. В 2003 г ЕС уведомил ВТО о выполнении соответствующих требований, а США и Канаде утверждают, что действия ЕС не соответствуют положениям. В этой связи они отказываются отменить торговые санкции, введенные ими в 1999 г. Поскольку Канада и США отказались просить группу экспертов определить, были ли требования действительно соблюдены, ЕС инициировал новое дело против того, что они расценивают как «одностороннее несоблюдение требований» со стороны ЕС. Причина нежелания обеих сторон просить заключение группы экспертов по существу мер ЕС, кажется в том, что сторона, по инициативе которой начинаются слушания, должна представить доказательства по делу.

Возвращение дела на доследование

Представители «Группы шести» также предложили Апелляционному органу отправлять дело в первую инстанцию для доследования, если группа экспертов не может принять постановление на основе полученных результатов своей работы (Job (04)/52). Создание такой процедуры «возврата» в рамках ДСУ отвечало бы стремлению многих членов видеть правила системы урегулирования спора по всем проблемам, изложенным в жалобе, включая те, что в настоящее время остаются нерешенными из-за недостаточного количества фактов в отчете группы, что не позволило Апелляционному органу завершить анализ. По утверждению заявителей, в таких случаях Апелляционный орган должен представить подробное описание характера полученных данных, необходимых для завершения анализа. После принятия отчета Апелляционного органа проблемы, выдвинутые в нем на первый план, по запросу, могли быть представлены первоначальной группе, которая сделает свои выводы в соответствии с рекомендациями Апелляционного органа. Таким образом, все проблемы, выносимые на рассмотрение группы экспертов ВТО и Апелляционного органа, были бы решены, за исключением случаев необходимости применять принцип судебной экономики.

Состав группы экспертов

Представители ЕС повторили призыв к созданию постоянного списка членов комиссии, и представили документ для дальнейшего обсуждения (Job (05)/48). Постоянный список, а также экономия времени и ресурсов в ходе трудного процесса отбора экспертов группы, гарантировали бы, что ее участники более опытни в установлении фактов и принятии решения. Последнее соображение особенно важно, поскольку группы продолжают сталкиваться с повышением фактической и юридической сложности в ходе слушаниях. Как и ранее, мнения делегатов разошлись по поводу достоинств постоянного списка экспертов группы, некоторые выразили озабоченность по поводу ее структуре и возможностей сузить участие. Некоторые делегаты из развивающихся стран указали, что по сравнению с проблемами, например, права третьих лиц, упорядочение и прозрачность, обсуждение списка группы является просто точной настройкой ДСУ. Они выступают за лучший баланс между двумя уровнями обсуждения.

Прозрачность

Продолжалось обсуждение проблемы повышения прозрачности, проблема, за решение которой в течение длительного времени выступали США. В своей заявке, поданной в июле 2005 г. (TN/DS/W/79), США сделали уточнения по двум предыдущим заявкам (TN/DS/W/13 и TN/DS/W/46) при открытии слушаний в группе и Апелляционном органе, и обеспечении своевременного доступа к заявкам и заключительным отчетам. Спустя два месяца после подачи заявки, представителям всех Государств-членов, а также общественности впервые за 10-летнюю историю ВТО разрешали присутствовать на урегулирование спора. Слушался спор по поводу говядины, произведенной с использованием гормонов (см. «упорядочение» выше), и стороны спора - ЕС, Канада и США - согласились на проведение открытых слушаний по каналу кабельного телевидения. Это привело к усилению разногласий среди членов относительно уместности публичных слушаний урегулирования спора. Сессия, во время которой были представлены аргументы третьего лица, не транслировалась. Тем не менее, был создан прецедент для случаев, где все стороны соглашаются сделать слушания доступными для общественности.

Напротив, статус-кво, вероятно, будет сохранен по другой главной проблеме прозрачности, поднятой в ходе анализа ДСУ, т.е. что делать с поданным без соответствующего запроса «amicus» - кратким письменным изложением дела с привлечением фактов и документов, с которым сторона выступает в суде, представленные общественностью, другими организациями или отдельными лицами. Эта очень спорная тема не обсуждалась на недавних сессиях, посвященных анализу ДСУ, и большинство делегатов предполагают, что группы и Апелляционный орган, вероятно, сохраняют действующее право рассматривать такие документы или отклонять их без объяснения.

Дополнительные рекомендации судебным органам ВТО

Представители США выдвинули ряд вопросов о методах развития групп и Апелляционного органа (TN/DS/W/74), основываясь на своих давних разногласиях с некоторыми методами интерпретации. Документ сосредоточился на функционировании, возможностях и ограничениях процесса принятия решения. Он также касался понятия “судебной экономики”, использования публичного международного права в ВТО, и полномочиях групп, и, в частности, Апелляционного органа в отношении толкования.

Несмотря на хорошую реакцию в отношении отдельных частей документа, призывы США представить дополнительные рекомендации судебным органам в отношении толкования соглашений ВТО и публичного международного права не были активно поддержаны. Предложение отражает точку зрения США, что неуместная “судебная активность”, предпринятая группами и Апелляционным органом стала причиной множества неблагоприятных решений, принятых за эти годы, особенно в антидемпинговых случаях. В своей заявке США предложили, чтобы члены обсудили, среди прочего, “какое значение должно придаваться факту, что некоторые положения ряда соглашений являются неопределенными и их можно истолковать по-разному”. Предлагается также выяснить, допустимо ли группе или Апелляционному органу “заполнять промежуток” в тексте соглашения, если в нем “о проблеме ничего не упоминается”.

Ускорение процедуры урегулирования спора

В ходе анализа ДСУ несколько членов призвали к сокращению периодов времени, необходимых для урегулирования спора. В заявке, поданной Австралией (TN/DS/W/8) в 2002 г. предлагаются механизмы экономии времени в областях, таких как гарантийные споры, компенсационные меры и прав сторон, не являющихся сторонами спора, упорядочения, и контроль над принятием ответных мер. В 2005 г. измененный текст, представленный Австралией привел к повторному обсуждению этих проблем. Несмотря на серьезную принципиальную поддержку процедур, позволяющих сэкономить время, со стороны делегаций, полный текст предложения Австралии не был хорошо воспринят. В частности, идея относительно быстрой процедуры для гарантийных споров не устраивала многих делегатов. В этой связи некоторые посчитали, что проблема больше подходит для обсуждения в группе ведения переговоров по правилам. С другой стороны, предложение Австралии сократить период для подачи первой письменной заявки истца получило широкую поддержку. В настоящее время, этот период почти в два раза дольше по сравнению с тем, который предоставляется ответчику. В переработанном тексте содержится поправка, которая предписывает, чтобы первая письменная заявка истца была подана в ходе первого запроса группы.