

МНОГОСТОРОННИЕ ПЕРЕГОВОРЫ КАК МЕХАНИЗМ РЕШЕНИЯ ТОРГОВО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ЗАДАЧ

ПРИМЕР ПЕРЕГОВОРОВ ПО СТАЛИ В РАМКАХ КОМИТЕТА ПО СТАЛИ ОЭСР

Многосторонние торговые переговоры являются одним из основных, а в некоторых случаях единственным действенным, инструментом торговой политики, направленным на достижение экономических интересов договаривающихся сторон. В истории международной торговли широко известны и у всех на слуху многочисленные примеры результативных переговоров, послуживших созданию и укреплению международно-правовой базы современных торгово-экономических отношений.

Наиболее известными и ширококомасштабными наверняка можно считать многораундовые, многолетние переговоры в рамках ГАТТ и впоследствии в ВТО. Эти переговоры впервые затронули широкий спектр вопросов международной торговли – начиная с базовых принципов и общих положений торговли товарами и услугами, правил применения мер торговой защиты до обязательств в сфере торговых аспектов прав интеллектуальной собственности, инвестиций, а также секторальных соглашений, устанавливающих правила торговли конкретными товарами, и процедур разрешения споров.

Заложенные тогда принципы системы многостороннего регулирования международной торговли явились реакцией на обозначившуюся потребность в разработке универсальных принципов построения и функционирования национальных систем регулирования.

Созданная в результате этих переговоров система в течение уже почти 56 лет осуществляет мониторинг за широким спектром торговых соглашений и создает ключевые договорные обязательства, которыми должны руководствоваться правительства стран-членов при создании и практическом применении национальных законодательных и нормативных актов в сфере международной торговли.

В качестве примера можно привести и многочисленные переговоры о создании зон свободной торговли и прочих форм интеграционных объединений, которые имеют большое значение для создания правового и торгового режимов в рамках создаваемых объединений. Такие переговоры призваны решать проблемы регионального характера. Безусловно, степень интеграции влияет на характер и юридическую силу вырабатываемых таким путем обязательств. Тем не менее одной из главных декларируемых целей таких объединений всегда называлось содействие развитию торговых отношений. Уникален по глубине интеграции и характеру принятых странами-участницами обязательств Европейский союз. В настоящее время ведутся переговоры о создании Всеамериканской зоны свободной торговли (Free Trade Area of Americas), в которых участвуют практически все страны Южно- и Североамериканского континентов.

Другим примером могут служить многосторонние переговоры, создающие определенные правила и обязательства в отношении торговли определенным товаром или группой товаров, – соглашения секторального характера. Такие переговоры, например, ведутся в рамках процесса Энергетической хартии. Их цель – создание унифицированных правил в области инвестиционной деятельности и торговли энергетическими материалами, продуктами и оборудованием, включая транспортировку и транзит энергетических товаров. Причем первоначально трансатлантический характер переговорного процесса со временем трансформировался в евро-азиатское измерение. В результате этих длительных многосторонних переговоров секторального характера формируются базовые принципы торговли энергетическими материалами и услугами.

В целом создаваемые таким образом многосторонние торговые соглашения создают разветвленную

систему взаимных обязательств государств-участников, которые охватывают многие основные вопросы построения национальных систем регулирования.

ПРЕДПОСЫЛКИ ПЕРЕГОВОРНОГО ПРОЦЕССА ПО СТАЛИ ПОД ЭГИДОЙ ОЭСР

Переговоры, о которых пойдет речь ниже, были инициированы в 2001 году в ответ на назревшую необходимость решить главную проблему, обозначившуюся к тому времени в металлургической отрасли, – мировое перепроизводство стали.

Начало было положено 5 июня 2001 года, когда по инициативе и под давлением национального стального лобби Президентом США была объявлена «Многосторонняя инициатива по стали», включающая в себя 3 направления.

Первое – начало защитного расследования в отношении импорта стали, инициированного в целях обеспечения необходимой поддержки и временной передышки для американской отрасли.

Два других направления «стальной инициативы» США напрямую связаны с переговорным процессом, проходящим в Комитете по стали ОЭСР, став основной предпосылкой этих переговоров.

Так, вторым направлением стало предложение о начале многосторонних переговоров с торговыми партнерами в целях сокращения неэффективных избыточных мощностей в металлургической отрасли по всему миру.

И третьим направлением «стальной инициативы» стали многосторонние переговоры по разработке новых правил для мер торговой защиты, в том числе в отношении искажающих нормальный ход торговли субсидий.

Первоначально многосторонние переговоры, предложенные США как средство разрешения сложившейся сложной ситуации в металлургии, рассматривались как альтернатива введению США защитных мер в отношении широкой номенклатуры сталепродукции. Многие торговые партнеры США полагали, что прогресс в переговорах будет способствовать сохранению status quo в мировой торговле металлопродукцией и баланса интересов США, с одной стороны, и их торговых партнеров, с другой. Такое понимание способствовало поддержке «Многосторонней инициативы по стали» США в части проведения многосторонних переговоров со стороны других крупных сталепроизводящих стран.

Однако принятое по результатам специального защитного расследования решение США

о введении на 3 года мер в виде повышенных пошлин и тарифных квот первоначально заметно ослабило интерес к переговорному процессу.

Кроме того, следствием такого шага США стало волнообразное закрытие рынков в других странах, опасавшихся наплыва невостребованного в США импорта. Аналогичные шаги по защите национальных рынков предприняли многие государства, являющиеся крупными производителями и потребителями металлопродукции, такие как ЕС, Китай, страны Латинской Америки. Более того, страны, посчитавшие, что введение защитных мер нанесло их интересам серьезный ущерб, начали длительное и громкое разбирательство в ВТО¹.

Тем не менее усиление протекционизма на рынке стали лишь обострило существующие противоречия и осложнило и без того кризисную ситуацию в отрасли. Это, в свою очередь, стало сигналом для стран вернуться к идее проведения многосторонних переговоров для разрешения основных секторальных проблем.

КОМИТЕТ ПО СТАЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ КАК ФОРУМ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ СЕКТОРАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

В качестве наиболее приемлемого форума для обсуждения была выбрана Организация экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) и одно из ее подразделений – Комитет по стали.

Предшественником ОЭСР являлся Комитет европейского экономического сотрудничества (КЕЭС) (впоследствии – Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), который был создан в июле 1947 года для реализации плана Маршалла – плана экономической помощи США и Канады в целях возрождения Европы после Второй мировой войны. В 1961 году ОЕЭС была преобразована в ОЭСР². Основные цели ОЭСР: создание сильной экономики в странах-членах³, достижение лучшего из возможного роста экономик стран-членов и других стран в процессе развития, повышение эффективности, укрепление рыночных систем, увеличение занятости, повышение уровня жизни, поддержание финансовой стабильности, развитие свободной торговли, рост мировой экономики, расширение международной торговли на многосто-

¹ С иском в орган по разрешению споров ВТО обратились (в хронологическом порядке): ЕС, Япония, Корея, Китай, Швейцария, Норвегия, Новая Зеландия и Бразилия. Кроме того, в качестве третьих сторон спора выступили: Канада, Куба, Мексика, Тайвань, Таиланд, Турция, Венесуэла, Малайзия.

² В декабре 1959 года было принято решение о преобразовании ОЕЭС,

и уже в декабре 1960 года была подписана Конвенция, учреждающая Организацию экономического сотрудничества и развития. По прошествии полугодия Конвенция вступила в силу, набрав достаточное число ратификаций.

³ Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Республика

Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, США, Турция, Финляндия, Франция, ФРГ, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония.

⁴ В июне 1994 года была подписана Декларация о сотрудничестве между Россией и ОЭСР, а также Соглашение о привилегиях и иммунитетах ОЭСР в России. В мае

1996 года была подана официальная заявка России на вступление в ОЭСР. Российские намерения в отношении присоединения к ОЭСР распространяются и на Международное энергетическое агентство (с ним в июле 1994 года подписана Совместная декларация о сотрудничестве) и на Агентство по ядерной энергии.

ронней и недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

На сегодняшний день Россия не является членом ОЭСР и ведет переговоры о присоединении к этой организации⁴, что тем не менее не мешает участию представителей России в деятельности ОЭСР в качестве наблюдателя. Россия имеет статус наблюдателя в 10 комитетах и 15 рабочих группах ОЭСР и входящих в ее систему учреждений⁵, включая Комитет по стали.

Комитет по стали ОЭСР объединяет страны, представляющие на сегодня более 80% мирового производства и более 86% мирового потребления стали. Кроме того, в переговорный процесс вовлечены страны, не входящие в ОЭСР, но являющиеся крупными игроками мирового рынка стали (как Россия и Китай).

Несмотря на то, что ОЭСР не является местом для разработки и мониторинга за соблюдением юридически обязательных правил в отношении торговли сталью, за последние годы эта организация стала единственным местом, где на многостороннем уровне обсуждаются проблемы торговли металлопродукцией и находятся политические решения для них. Аналитические возможности, политический диалог и политические обязательства являются движущей силой переговоров в Комитете по стали.

Работа Комитета по стали сконцентрирована в трех взаимосвязанных областях:

- вопросы политики в металлургии, где усилия сосредоточены на создании открытой, свободной мировой торговой системы и распространение наилучшей политической практики для проведения необходимых изменений в стальном секторе;
- подготовка аналитической и статистической информации по металлургии и экспертных комментариев, обеспечивающих переговорный процесс и принятие решений на политическом уровне;
- работа со странами, не являющимися членами ОЭСР, с целью их вовлечения в переговорный процесс на взаимовыгодной основе.

Высокий уровень экспертной и аналитической базы Комитета по стали ОЭСР и значимость решаемых задач предопределили выбор организации в качестве наиболее приемлемого форума для обсуждения подходов к решению проблем в стальном секторе.

Кроме того, в свое время ОЭСР внесла весомый вклад в многосторонние переговоры под эги-

дой ГАТТ, в результате которых была учреждена Всемирная торговая организация. Именно такого рода экспертная поддержка способна обеспечить достижение поставленных задач.

ХОД ПЕРЕГОВОРОВ ПО РАЗРАБОТКЕ МНОГОСТОРОННЕГО СОГЛАШЕНИЯ

В настоящее время переговоры под эгидой Комитета по стали ОЭСР, в которых принимают участие представители 38 стран⁶, имеют своей целью:

- снижение уровня перепроизводства в черной металлургии, которое по некоторым оценкам составляет до 300 млн. т;
- разработку многостороннего соглашения по субсидиям в черной металлургии. Такое соглашение разрабатывается на базе норм ВТО, но в то же время ориентировано на задачи стального сектора для более адресного и эффективного их разрешения.

Кроме того, одной из ближайших задач обозначена модификация правил применения мер торговой защиты в металлургической отрасли таким образом, чтобы эти меры не использовались для создания торговых барьеров на пути конкурентоспособного импорта, а, напротив, эффективно служили своей изначальной цели – выравниванию условий конкуренции.

На сегодняшний день прошло 6 заседаний⁷ Группы высокого уровня по стали (совещание на уровне министров и/или заместителей министров), определяющей основные приоритеты и направления переговоров. В целях подготовки решений Группы высокого уровня были созданы две рабочие группы экспертного уровня – по мощностям и по изучению многосторонних договоренностей.

Приоритетной задачей переговоров является разработка соглашения, регулирующего правила предоставления субсидий в черной металлургии.

Идея разработки такого соглашения сформировалась, когда по итогам проведенного ОЭСР исследования выяснилось, что злоупотребление мерами торговой защиты и государственные субсидии для поддержания на плаву неэффективных производственных мощностей оказывают наиболее негативное влияние на состояние национальных и мирового рынка стали, искажая состояние рынка и способствуя мировому перепроизводству стали.

⁵ Комитет по стали; Комитет обзоров по экономике и развитию; Комитет по промышленности; Комитет по научной и технической политике и его подкомитеты; Комитет по морскому транспорту; Комитет по занятости, труду и социальным вопросам; Комитет по образованию; Комитет по информатике, компьютерной и коммуникационной политике;

Комитет по конкурентному праву и политике и его рабочие группы; Рабочие группы Комитета по сельскому хозяйству; Комитет по рыболовству; Консульская Рабочая группа по судостроению; Комитет по регулированию ядерной деятельности; Комитет по безопасности ядерных установок; Комитет по налоговым вопросам и его подкомитеты; Рабочая груп-

па Комитета по политике защиты окружающей среды; Проект по международным индикаторам Центра по исследованиям и новациям в области образования.
⁶ Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Болгария, Бразилия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Египет, ЕС, Индия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Китай, Республика

Корея, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Словакия, США, Тайвань, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония.
⁷ В сентябре и декабре 2001 года, феврале, апреле и декабре 2002 года, в июле 2003 года.

По поручению Группы высокого уровня по стали в апреле 2003 года был подготовлен проект соглашения, работе над которым всецело посвящены переговоры. При этом представители металлургической промышленности участников переговоров активно вовлечены в консультативный процесс.

Разрабатываемый проект соглашения полностью основывается на положениях соглашений ВТО (в основном Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам), однако ориентирован на эффективное решение вопросов, не решаемых в рамках действующего Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам ВТО, применительно к черной металлургии. Однако, адресно модифицируя не работающие в металлургическом секторе механизмы соглашения ВТО, проект призван сохранить все достижения и эффективные механизмы соглашений ВТО, включая систему разрешения споров.

В заключение следует отметить, что механизмы многосторонних торговых соглашений в целом отличаются большой гибкостью. Это обусловлено в достаточной степени противоречивым характером практики торговых отношений, отсутствием легитимного механизма установления правовых императивов, ограничивающих суверенитет государств-участников.

В настоящее время сложно предугадать результаты переговорного процесса в Комитете по стали ОЭСР – положения разрабатываемого соглашения являются предметом многочисленных дальнейших консультаций и согласований.

Однако уже сейчас можно с уверенностью сказать, и в этом убедились участники переговоров: сегодня, учитывая уровень взаимозависимости экономики, степень глобализации мировой торгово-экономической системы, а следовательно, и связанных с таким развитием проблем, невозможно в одиночку решать возникающие задачи. Односторонние меры могут лишь дать краткосрочную передышку, но не решить проблему. Сегодня такие шаги уже не только не способствуют улучшению ситуации, но, напротив, лишь усугубляют кризисные явления. И в этом смысле страны избрали единственно правильный путь – искать решения сообща, путем многосторонних переговоров. Поскольку именно многосторонние договоренности, будь то соглашения ГАТТ/ВТО или разрабатываемое многостороннее секторальное соглашение по стали, в значительной степени способствуют сохранению универсальных правил и приданию мировой торговой системе более и более упорядоченного характера.

ГЛАВНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ ДЕПАРТАМЕНТА
ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ И МНОГОСТОРОННИХ
ТОРГОВЫХ ПЕРЕГОВОРОВ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Е.К. Зайцева