
К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

И.А. Шулятьев

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается вопрос юридического положения Всемирной торговой организации, а также связанные с ним иные особенности организационной структуры ВТО, предусмотренной Марракешским соглашением о создании Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. В качестве методологического подхода к изучению проблем функционирования ВТО как международной межправительственной организации предлагается концепция «WTO is member-driven, with decisions taken by consensus among all member government».

Ключевые слова: международный форум с институциональными характеристиками, правоспособность, организационная структура, Генеральный директор ВТО, Секретариат ВТО, консенсус, концепция «WTO is member-driven, with decisions taken by consensus among all member government», мировой экономический порядок.

Постановка проблемы международно-правового статуса Всемирной торговой организации

Специфика ВТО заключается в диалектическом единстве ее юридической сущности как главной международной межправительственной организации, регулирующей многостороннюю торговую систему и ее пониманием как международного форума с институциональными характеристиками, который «...обеспечивает проведение переговоров между ее Членами относительно их торговых взаимоотношений по вопросам, урегулированным соглашениями, составляющими приложения к настоящему Соглашению ... может обеспечивать проведение переговоров между ее Членами по иным вопросам, а также создавать организационный механизм для юридического оформления таких переговоров» [3]. Указанное выше положение предопределяет особенности организационного устройства и системы органов управления Всемирной торговой организации. Основная цель настоящей статьи — проанализировать организационный механизм деятельности Всемирной торговой организации.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Соглашения о ВТО: «Всемирная торговая организация является общей организационной структурой во взаимных торговых отношениях ее Членов по вопросам, вытекающим из соглашений и связанных с ними документов юридического характера, включенных в Приложения к настоящему Соглашению». В соответствии с формулировкой дефиниции «Всемирная торговая организация» можно выделить следующие черты ВТО: во-

первых, ВТО создает институциональные рамки во «взаимных торговых отношениях» своих Членов и рассматривается как система организации переговорного процесса [1], во-вторых, компетенция ВТО распространяется только на те вопросы, которые прямо предусмотрены в торговых соглашениях, составляющих «пакет документов по ВТО», ставших итогом переговорного процесса между странами, в-третьих, ВТО выступает в качестве посредника между своими Членами, следовательно, интересы и воля последних имеют приоритет в рамках самой организации, которая лишь призвана обеспечить диалог между сторонами. Таким образом, юридически Всемирная торговая организация, как межправительственная организация, не может принимать в отношении своих Членов некие обязательные торговые правила и налагать обязательства, это право самих государств, которое они реализуют в ходе Раундов торговых переговоров и, в частности, «...посредством двусторонних, групповых и многосторонних переговоров...» (п. 4 ст. XIX ГАТС), и этот вывод косвенно подтверждает мысль о том, что ВТО не в состоянии быть полноценным субъектом международных экономических отношений.

Тем не менее, ст. 8 «Статус ВТО» Соглашения о ВТО устанавливает, что «ВТО является юридическим лицом и наделяется всеми ее Членами такими полномочиями, которые могут быть необходимыми для осуществления ее функций». И далее п. 5 ст. 8 Соглашения о ВТО закрепляет, что ВТО обладает полномочиями на заключение соглашения о размещении штаб-квартиры с государством, на территории которого находится штаб-квартира (адрес Всемирной торговой организации: World Trade Organization, rue de Lausanne 154, CH-1211 Geneva 21, Switzerland). Следовательно, право на заключение договора с государством как один из элементов правоспособности международной организации, предусмотренный ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями [6], свидетельствует о наличии у Всемирной торговой организации международной правосубъектности. По мнению А.Н. Маляновой, ВТО представляет собой не только систему взаимосвязанных международных соглашений по вопросам международной торговли, она создает общие институциональные рамки для осуществления торговых отношений между ее членами в вопросах, относящихся к соглашениям и к связанным с ним правовым документам и включенных в Приложения к настоящему Соглашению [2]. Также ВТО наделяется всеми ее Членами такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для осуществления ее функций, что, во-первых, гарантирует невмешательство государств в деятельность организации и, во-вторых, свидетельствует о наличии автономной воли у ВТО, одного из ключевых признаков, характеризующих международную межправительственную организацию как субъекта международного права.

Проблема Всемирной торговой организации как самостоятельного участника в вопросах мировой торговли обусловлена в современных исторических реалиях экономическими и политическими противоречиями государств-членов

ВТО, выраженных, в том числе, серьезными трудностями многосторонних торговых переговоров Доха-раунда. С одной стороны, государства ратуют за большую экономическую интеграцию и либерализацию экономики, то есть за процессы, которыми призвана управлять ВТО, с другой стороны, дух взаимного недоверия и стремление защитить национальные рынки товаров и услуг ограничивает возможности ВТО как глобального игрока в регулировании международной торговли. Кроме того, Всемирная торговая организация не является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций [9].

Таким образом, проблема международно-правового статуса Всемирной торговой организации как полноценного субъекта международного экономического права, призванного регулировать международные торговые отношения, является открытой и потребует в будущем самого пристального внимания, поскольку правильное понимание сущности ВТО формирует верные ожидания результатов ее деятельности.

Специфика организационного устройства Всемирной торговой организации в связи с вопросом ее международно-правового статуса

Проблема международно-правового статуса ВТО ставит вопрос о балансе в распределении функций ВТО между государствами-членами и ВТО как международной организации. Ответ на данный вопрос, очевидно, кроется в организационной структуре ВТО, функциях и полномочиях ее главных органов, а также в порядке принятия обязательных решений организации.

Статья 4 Соглашения о ВТО предусматривает систему главных органов организации, призванную осуществлять функции ВТО. К ним относятся: Конференция министров, Генеральный совет, который также выполняет функции Органа по урегулированию споров и Органа по пересмотру торговой политики, Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами, Совет по аспектам прав интеллектуальной собственности, связанным с торговлей, Комитет по торговле и развитию, Комитет по ограничениям, связанным с платежным балансом, Комитет по бюджету, финансам и управлению. Органы, предусмотренные торговыми соглашениями многостороннего характера, осуществляют функции, предусмотренные соответствующими соглашениями, и действуют в рамках организационной структуры ВТО и на регулярной основе информируют Генеральный совет о своей деятельности (п. 8 ст. 4 Соглашения о ВТО).

В отдельную статью вынесены положения, касающиеся *Секретариата Всемирной торговой организации*. Отсутствие Секретариата в схеме организационного устройства ВТО, представленной на ее официальном сайте, не дает полного представления о структуре организации и поэтому эту схему следует признать неполной, не соответствующей положениям Соглашения о ВТО, в частности его ст. 4 и 6 [8]. Секретариат ВТО возглавляется Генеральным директором, которого назначает на должность Конференция министров [11], которая также утверждает правила, относящиеся к его полномочиям, обязанностям, условиям и сроку службы. Члены ВТО, должным образом осознавая международный характер функций Генерального директора и персонала Секретариата, не

будут стремиться оказывать на них какое-либо воздействие при исполнении ими своих обязанностей. Однако развивающиеся государства — члены ВТО выразили обеспокоенность относительно роли Генерального директора и Секретариата ВТО. В совместном обращении, посвященном, *inter alia*, вопросу роли Секретариата и Генерального директора на сессиях Конференции Министров, пятнадцать развивающихся стран, во главе с Индией, провозгласили: «Секретариат и Генеральный директор ВТО ... должны занимать нейтральную позицию и быть объективными. Они не должны выражать свои взгляды однозначно и недвусмысленно или занимать особую позицию по вопросам, обсуждаемым на Конференции министров» [10]. Данное утверждение юридически обосновано в Приложении «В» к Положению, регулирующему деятельность штата ВТО (Draft Staff Regulations), в соответствии с которым «неприкосновенность (*integrity*), верность (*loyalty*), независимость (*independence*) и беспристрастность (*impartiality*) являются безусловными требованиями» к деятельности сотрудников Всемирной торговой организации [9]. Таким образом, в своей работе Секретариат ВТО и его сотрудники обязаны находиться в рамках того правового поля, которое за ними закреплено юридическими актами организации, и строго следовать своей компетенции. Именно с этих позиций стоит рассматривать вышеизложенное заявление развивающихся стран. По нашему мнению, Секретариат и Генерального директора Всемирной торговой организации *следует рассматривать как составную часть единой системы органов ВТО*, поскольку, во-первых, положение о них предусмотрено отдельной ст. 6 Соглашения о ВТО, которая так и называется «Секретариат». Во-вторых, Секретариат принимает участие в работе главных органов организации, например, осуществляется информационно-аналитическое обеспечение деятельности Конференции министров и Органа по пересмотру торговой политики в форме подготовки необходимых докладов и отчетов, а Генеральный директор ВТО, в частности, может предложить свои добрые услуги, согласительную процедуру или посредничество с целью оказания содействия сторонам в разрешении спора до поступления просьбы об учреждении третейской группы, что свидетельствует о наличии функциональных связей между Секретариатом и Генеральным директором с одной стороны и другими органами организации с другой. В основе отношений между Секретариатом и представительными органами ВТО лежат два основополагающих принципа: 1) секретариат служит целям ВТО и не вправе определять ее политику и 2) презумпция единства Секретариата и первостепенной ответственности Генерального директора как руководителя этого Секретариата [9]. В-третьих, сотрудники Секретариата и Генеральный директор являются олицетворением Всемирной торговой организации как международной межправительственной организации и невключение их в состав организационного механизма ВТО ставит под сомнение легитимность организации как таковой и вырабатываемые в ее недрах решения.

Функции Секретариата носят административный и технический характер, то есть к ним относятся административная и техническая поддержка органов

ВТО (советов, комитетов, рабочих групп, групп по переговорам) в рамках переговорного процесса и применения соглашений; техническая поддержка развивающимся странам и в особенности наименее развитым; торговые обзоры и анализ торговой политики экономическими и статистическими службами ВТО; правовая помощь в разрешении торговых споров, включающих толкование правил ВТО и прецедентов; вопросы по присоединению новых членов и обеспечение консультационной поддержки правительствам, находящимся в процессе присоединения [6].

В соответствии с п. 1 ст. 4 Соглашения о ВТО Конференция министров осуществляет функции ВТО и предпринимает в этих целях любые необходимые действия, а также по просьбе любого из членов *может принимать решения по любым вопросам, урегулированным многосторонними торговыми соглашениями*. Кроме того, по решению Конференции министров ВТО может обеспечивать проведение переговоров между ее членами по иным вопросам (кроме тех, что предусмотрены соглашениями, составляющими Приложения к Соглашению о ВТО), а также создавать организационный механизм для юридического оформления результатов таких переговоров (п. 2 ст. 3 Соглашения о ВТО). В перерывах между сессиями Конференции министров ее функции осуществляет Генеральный совет. Конференция министров и Генеральный совет, в свою очередь, определяют деятельность остальных органов ВТО, предусмотренных Соглашением о ВТО. Конференция министров *формирует* Комитет по торговле и развитию, Комитет по ограничениям, связанным с платежным балансом, и Комитет по бюджету, финансам и управлению, а *также может создавать* дополнительные Комитеты и наделять их необходимыми функциями. Генеральный совет *осуществляет функции* Органа по разрешению споров и Органа по пересмотру торговой политики. Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами, Совет по аспектам прав интеллектуальной собственности, связанных с торговлей, осуществляют свои функции *под руководством Генерального совета*. Указанные советы разрабатывают и утверждают собственные правила процедуры *при условии их одобрения Генеральным советом*, последний также *вправе возложить на Советы и Комитеты дополнительные функции*. Следовательно, Конференция министров и Генеральный совет играют главную роль в процессе управления Всемирной торговой организацией, за ними юридически закреплено право на принятие всех ключевых решений организации. Поскольку, во-первых, и Конференция министров, и Генеральный совет состоят из представителей *всех членов ВТО*, во-вторых, по общему правилу, ВТО следует практике достижения решения консенсусом, где *каждый член ВТО обладает одним голосом*, постольку можно сделать вывод, что политическая активность государств — членов ВТО выступает локомотивом всей деятельности организации.

В связи с тем что в процессе управления Всемирной торговой организацией ключевую роль играют государства-члены, было предложено *определять ВТО как «member-driven organization»* [4. С. 28; 5. С. 137] («WTO is member-

driven, with decisions taken by consensus among all member governments»). Эта концепция принята в качестве характеристики организации на ее официальном сайте [7] и в дословном переводе означает, что ВТО является организацией, работу которой определяют ее члены путем принятия решений на основе консенсуса. По нашему мнению, данная концепция может служить методологической основой изучения деятельности ВТО как международной межправительственной организации специальной компетенции в области торговли, поскольку раскрывает внутренний механизм функционирования организации («member-driven») и определяет основную форму принятия решений («decision taken by consensus among all member governments»), определяющих развитие многосторонней торговой системы.

Таким образом, отсутствие в структуре Всемирной торговой организации независимого от воли государств — членов органа, наделенного правом принимать обязательные для них решения, определяет специфику ее организационного устройства. Современная структура ВТО показывает ее несоответствие также и классической модели международной организации, а напоминает скорее *форум*, т.е. переговорную площадку для дискуссий среди членов в целях координации политики и обмена мнениями, с институциональными характеристиками [4. С. 78].

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что нынешний кризис многосторонних торговых переговоров в рамках Доха-раунда обусловлен скорее конфликтом экономических интересов и столкновением различных политических позиций по вопросам повестки Раунда, нежели кризисом Всемирной торговой организации как международной организации. И по своим функциям, и по своей организационной структуре ВТО — лишь механизм согласования воли государств-членов по вопросам, предусмотренным торговыми соглашениями, а не некий самостоятельный субъект международных торгово-экономических отношений. Тем не менее, роль Всемирной торговой организации в формировании мирового экономического порядка очень велика в силу того, что она на сегодняшний день является оптимальным механизмом разрешения торговых споров мирными средствами с понятными, одинаковыми и прозрачными для всех правилами игры.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Доронина Н.Г. Правовые проблемы вступления России в ВТО // Журнал российского права. — 2006. — № 11.
- [2] Малянова А.Н. Всемирная торговая организация. История создания, источники права ВТО // Международное публичное и частное право. — 2005. — № 5.
- [3] Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. // СПС «Консультант Плюс».
- [4] Mary E. Footer. An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization. — Oxford, 2005.

- [5] *Peter Van den Bossche*. The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials. — Cambridge, 2005.
- [6] Role of the Secretariat. URL: http://www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/intro_e.htm#secretariat (Дата обращения 10.11.2008).
- [7] What is the WTO? URL: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/fit_/org1_e.htm (Дата обращения 10.11.2008).
- [8] WTO Structure. URL: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm (Дата обращения 10.11.2008).
- [9] WT/GC/W/102, dated 07 October 1998. Annex «B» Standards of conduct in the World trade organization. Draft standards of conduct.
- [10] WT/GC/C/471, dated 24 April 2002, para. i. Preparatory Process in Geneva and Negotiating Procedure at the Ministerial Conferences — Communication from Cuba, Dominican Republic, Egypt, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malaysia, Mauritius, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda and Zimbabwe.
- [11] WT/GC/W/482/Rev.1, 6 December 2002. General Council, Procedures for the Appointment of Director-General.

TO THE ISSUE ON THE INTERNATIONAL LEGAL STATUS OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION

I.A. Shulyatyev

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the issue of WTO's legal status and concerning with its particular qualities of organizational structure, which is covered by Marrakesh Declaration of 15 April 1994. The conception «WTO is member-driven, with decisions taken by consensus among all member government» is offered as a methodological approach to the study of problems of WTO's functioning as an international intergovernmental organization.

Key words: international forum organization with institutional characteristics, capacity, organizational chart, Director-General of WTO, Secretariat of WTO, consensus, conception «WTO is member-driven, with decisions taken by consensus among all member government», world economic order.