

**АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

УДК 341.29

Кормич Б. А., професор, завідувач кафедри
морського та митного права НУ "ОЮА", д.ю.н.

**Тарифні переговори та створення ГАТТ-47:
процедури та принципи**

Дана стаття присвячена історії, принципам та процедурам переговорів щодо зниження митних тарифів та створення ГАТТ-47. Крім того, аналізуються основні напрямки трансформації митної та зовнішньоекономічної політики у 30-х – 40-х рр. ХХ ст., що передували створенню багатосторонньої торговельної системи ГАТТ/СОТ.

Ключові слова: ГАТТ, СОТ, митний тариф, мито, розклади поступок, тарифні переговори.

Данная статья посвящена истории, принципам и процедурам переговоров по снижению таможенных тарифов и созданию ГАТТ-47. Кроме того, анализируются основные направления трансформации таможенной и внешнеэкономической политики в 30-е – 40-е гг. ХХ в., которые предшествовали созданию многосторонней торговой системы ГАТТ/ВТО.

Ключевые слова: ГАТТ, ВТО, таможенный тариф, таможенная пошлина, списки уступок, тарифные переговоры.

The present article is focused at the history, principles and procedures of negotiations on tariff reduction and drafting the GATT-47. Besides, the article provides the analyses of main directions of the customs and foreign trade policy transformations prior the creation of the GATT/WTO multilateral trading system.

The key words: GATT, WTO, customs tariff, customs duty, schedules of commitments, tariff negotiations.

Сучасна багатостороння торговельна система СОТ сформувалася в рамках переговорних процесів, що відбувалися під час підписання ГАТТ-47 та під час раундів багатосторонніх переговорів, що відбувалися після 1947 р. у межах норм та принципів ГАТТ. Тож для правильного розуміння сучасної системи правил щодо доступу на ринки, що базується на індивідуальних зобов'язаннях країн-членів СОТ, варто звернутися до аналізу ключових принципів такої системи, що були вироблені наприкінці 40-х рр. минулого століття.

Не дивлячись на те, що питання створення багатосторонньої системи ГАТТ/СОТ розглядалися у роботах цілого ряду вітчизняних авторів, зокрема, таких як Мальський О.М., Науменко В.П., Осика С.Г., Пашко П.В., Покрещук О.О., Ягольник А.М., саме початковий період цього процесу 1946-47 рр. висвітлюється недостатньо ґрунтовно. Тож в рамках даної статті, на основі зарубіжних джерел, ми спробуємо відновити хронологію та основні принципи переговорного процесу, результатом якого стало формування сучасних правових стандартів в митної та зовнішньоторговельної політики.

Будь-які суттєві зміни у економічній політиці держав виникали не випадково, а були наслідком певних економічних та політичних факторів з одного боку, та

результатом втілення в життя певної системи ідей, поглядів та принципів, з іншого. Так само, вироблені учасниками тарифних переговорів 1946-47 рр. принципи, були способом втілення в життя нових підходів щодо реформування торговельної та митної політики провідних держав Світу, що склалася у період перед II Світовою війною. Тогочасна торговельна та митна політика була віддзеркаленням економічних проблем, що виникли в наслідок Великої депресії 1929 р. Відповіддю на економічну кризу, що супроводжувалася різким падінням попиту на більшість товарів, було різке збільшення ставок митних тарифів. Класичним прикладом такого збільшення тарифних бар'єрів є Тарифний акт США 1930 р., відомий як тариф Смута-Хоулі (*Smoot-Hawley tariff*), згідно якого ставки ввізних мит по цілому ряду позицій зросли до рівня 40 – 60%. Протягом 1930-1931 рр. відбулися аналогічні зміни у митних тарифах більшості європейських країн.

Таблиця 1. Середня ставка ввізного мита у тарифах провідних за обсягами зовнішньої торгівлі країн у 1913 – 1952 рр. [1].

	1913	1925	1931	1952
Бельгія	6	7	17	н.д.
Франція	14	9	38	19
Німеччина	12	15	40	16
Італія	17	16	48	24
Великобританія	н.д.	4	17	17
США	32	26	35	9

Фактично, ті ставки ввізних мит, що склалися на 1931 р. прийнято вважати заборонними, адже такий рівень митного оподаткування робить іноземні товари практично не конкурентоздатними на внутрішньому ринку. На цьому тлі, деяким країнам, зокрема, Великобританії вдалося підтримати відносно помірний рівень ввізних мит. Але це було досягнуто не завдяки дотримання принципів вільної торгівлі, а завдяки застосуванню інших дискримінаційних інструментів регулювання зовнішньої торгівлі. Так, у Великобританії з 1898 р. діяла так звана система Імперських преференцій, яка розповсюджувалася на товари походженням з країн та територій, що входили до Британської співдружності та передбачала значно нижчі ставки преференційних мит, ніж могли бути надані будь-якій іншій країні. У відповідь на економічну кризу 1929 р. система Імперських преференцій була модернізована згідно Оттавської угоди 1932 р. з тим, щоб забезпечити максимальний захист для товарів, походженням з країн, на які вона розповсюджувалася. Це негативно вплинуло на торгівлю третіх країн. Так, наприклад, частка імпорту із США на ринку Великобританії зменшилася із 16,1% у 1929 р. до 11% у 1936 р. А у 1938 р. до 40% всього британського імпорту припадало на країни-домініони. Для самих домініонів Великобританії цей відсоток був ще більшим, наприклад, у Австралії, близько 70% обсягів зовнішньої торгівлі відбувалося в рамках системи Імперських преференцій [2].

Таким чином, комбінація таких двох факторів, як надвисокий рівень митних тарифів одних країн та система преференцій інших країн, що носила дискримі-

наційний характер відносно третіх сторін, призвела до фактичної зупинки міжнародної торгівлі. Тож, починаючи з кінця 1930-х рр., стали відбуватися пошуки шляхів розв'язання двох основних перешкод для розвитку торгівлі — надвисоких тарифів та преференційних систем дискримінаційного характеру.

Найбільш важливими, в цьому напрямку, виявилися переговори під час II Світової війни на базі ст. 4 Атлантичної хартії між США та Великобританією в якій вони декларували прагнення "...сприяти забезпеченню всім державам... рівного доступу до торгівлі". Такі питання підіймалися на низці англо-американських переговорів що мали місце у 1941 — 1945 рр., до яких згодом долучилася Канада. Зокрема, питання тарифів і преференцій підіймалися під переговори щодо Ленд-Лізу у 1941 р., Англо-американської кредитної угоди 1945 р. тощо. Слід відзначити, що саме три вищезазначені країни станом на 1938 р. мали найбільшу частку у всьому обсягу міжнародної торгівлі: США — 18%, Великобританія — 17,6%, Канада — 5,0% [3, 7], тож їх порозуміння у питаннях торговельних бар'єрів було вирішальним.

Існує дві основні думки щодо джерел формування принципів лібералізації світової торгівлі після другої світової війни, які вказують або на британське, або ж на американське авторство даної ідеї.

Так, деякі автори вважають, що в рамках обговорення післявоєнного устрою, саме Великобританією був запропонований механізм суттєвого та багатостороннього зменшення торговельних бар'єрів. Пропонувалося загальне зменшення рівня митних тарифів щонайменше на 50% відсотків для всіх провідних країн, із запобіжником, що жодна ставка не повинна мита не повинна бути нижчою 10% [4, 21-22]. Передбачалося, що запропонований механізм забезпечить одночасне вирішення двох завдань — по-перше, буде забезпечене істотне зменшення рівня тарифних бар'єрів, по-друге, завдяки тому, що повні ставки мита практично зрівняються із преференційними, по-суті будуть ліквідовані дискримінаційні системи преференцій. Хоча, насправді, Великобританія наполягала на збереженні такої системи, і її фактична ліквідація, розтягнулася на багато років після підписання ГАТТ. Багато в чому, ліквідації преференційної системи сприяла позиція країн-домініонів, в першу чергу Канади, які задля отримання тарифних поступок в рамках ГАТТ, погоджувалися із положеннями щодо неприпустимість надання нових преференцій, та необхідності перегляду угод, які допускали вимоги щодо таких преференцій.

Інші дослідники пов'язують генезис ідей суттєвої лібералізації тарифів з ім'ям Державного секретаря США Кордела Халла (*Cordell Hull*). Ще будучи членом Конгресу, К. Халл почав обстоювати позицію, що питання тарифів є міжнародною проблемою, та у 1916 та 1925 рр. вносив проекти резолюцій щодо проведення міжнародної торговельної конференції, яка мала б досягти угоди не лише щодо тарифів, але й щодо торговельних методів, практики та політики [5].

Вже на посаді Державного секретаря США К. Халл домігся від Конгресу прийняття Акту про взаємні торговельні угоди 1934 р. Цим законом президенту США надавалося право знижувати ставки мит на 50% на протязі трирічного періоду через взаємні торговельні угоди з іншими країнами. Головним аргументом щодо прийняття відповідного закону була необхідність для США забезпечити експорт надлишкових товарів, особливо сільськогосподарської продукції [6, 2]. Але, одним з головних ефектів Акту 1934 р. вважається те, що він переламав

тенденцію початку 1930-х рр. щодо збільшення ставок мит. Програма торговельних угод продовжувалася на наступні три роки у 1937, 1940, 1943 роках без можливостей застосування більших зменшень тарифу. Але у 1945 уряд наполягаючи на подовженні програми на наступні три роки, зазначив необхідність надання повноважень на подальші зниження митних тарифів, вказуючи що більшість знижок, дозволених актом 1934 р. вже було використано і наступне 50% зниження тарифів необхідно для ефективної реалізації програми. Підтримка Конгресом нового Акту про торговельні угоди 1945 р. надала уряду США повноваження для обговорення суттєвого зниження торговельних бар'єрів у наступні роки.

Виходячи із революційної, на той час, ідеї про зниження тарифів на основі багатосторонньої угоди, та керуючись, отриманими від Конгресу повноваженнями, уряд США опублікував Пропозиції для розгляду Всесвітньої конференції з торгівлі та зайнятості та одночасно надіслав пропозиції значній групі країн запрошення щодо початку переговорів про зменшення торговельних бар'єрів.

Відправною крапкою переговорного процесу прийнято вважати 18 лютого 1946 р., коли Економічна та Соціальна Рада ООН прийняла рішення про створення Підготовчого Комітету з метою підготовки проекту Хартії Міжнародної торговельної організації (Хартія МТО) для подальшого розгляду на Конференції ООН з торгівлі та зайнятості.

На першій сесії Підготовчого Комітету, яка відбулася у Лондоні з 15 жовтня по 20 листопада 1946 р. було прийнято три важливі, з огляду на подальший переговорний процес рішення [3, 7]:

- створено Проектний Комітет (*Drafting Committee*), який працював у Нью-Йорку з 20 січня по 25 лютого 1947 р. та фактично створив проект Хартії МТО;
- на основі пропозицій уряду США 1945 р. було рекомендовано членам Підготовчого Комітету провести тарифні переговори, як частину Другої сесії Підготовчого Комітету;

- ініційовано створення Комітету з тарифної угоди (*Tariff Agreement Committee*) з метою забезпечення інституціональної основи для тарифних переговорів.

Друга сесія Підготовчого Комітету розпочалася в Женеві 10 квітня 1947 р., та одночасно, 23 з 53 країн-членів Підготовчого Комітету приймали участь у роботі Комітету з тарифної угоди. З огляду на таку організацію переговорів, вони велися в рамках норм проекту Хартії МТО, зокрема ст. 17, яка вказувала, що кожна країна майбутній член МТО "повинен на вимогу іншої країни, або країн-членів... вступити та провести із такою країною, або країнами-членами переговори спрямовані на суттєве зниження загального рівня тарифів та інших зборів на імпорт та експорт, а також на ліквідацію преференцій на взаємній та взаємовигідній основі" [7].

Як ми бачимо, формулювання цілком базувалося на ідеях викладених у пропозиціях США 1945 р., оскільки зниження тарифів повинно було бути "суттєвим" та за сучасною термінологією "горизонтальним", тобто стосуватися не окремих товарних позицій, а рівня оподаткування митами в цілому.

Таким чином, були визначені ключові принципи тарифних переговорів: 1) багатосторонність, 2) взаємність та 3) взаємна вигода, а також, основні предмети переговорів: 1) зниження тарифів, 2) зв'язування тарифів та 3) ліквідація преференцій.

Принцип багатосторонності був реалізований у низці норм ГАТТ, і стосувався як процесу переговорів, так і застосування їх результатів, які виражалися в інди-

відуальних Розкладах поступок, які включали всі поступки зроблені країною під час двосторонніх зустрічей із іншими учасниками тарифних переговорів. Реалізація принципу багатосторонності у процесі тарифних переговорів значно пізніше була сформульована у доповіді Апеляційного органу СОТ, і полягала у тому, що “насправді, той факт, що Розклади поступок кожного учасника є невід’ємною частиною ГАТТ, свідчить про те, що в той час як кожен Розклад представляє тарифні поступки, зроблені одним учасником, вони у сукупності представляють загальну угоду між всіма учасниками” [8]. Багатосторонність вважалася важливою з точки зору надання можливості якомога більшій кількості країн отримати тарифні поступки щодо окремих товарів, на які б вони не могли розраховувати в рамках двосторонніх угод, оскільки не являлися основними постачальниками таких товарів.

Принцип багатосторонності в аспекті застосування результатів переговорів, то він знайшов своє відображення у ст. II ГАТТ “Розклади поступок”, нормами якої було, зокрема встановлено, що “кожна сторона повинна надавати торгівлі інших сторін режим не менш сприятливий, ніж той, що передбачається відповідно Частинною відповідного Розкладу, доданого до цієї Угоди” [9]. Тобто, незалежно від того, хто з учасників тарифних переговорів досяг домовленості про надання поступки, ця поступка вважається наданою всім учасникам, які отримують право нею користуватися.

Що стосується принципів взаємності і взаємної вигоди, в контексті тарифних переговорів, то хоч вони і не розтлумачені у нормах ГАТТ, їх зміст випливає із самого ходу відповідних переговорів та способів у який країни-учасники підходили до узгодження.

Зокрема, принцип взаємності полягав у тому, що “від жодної країни не очікується надання поступок в односторонньому порядку, без дії інших країн, або надання іншим поступок, які не були б урівноважені поступками у відповідь” [3,4].

Пов’язаний з ним принцип взаємної вигоди, реалізовувався, в першу чергу, через процедуру узгодження тарифних поступок. Зокрема процедура зниження тарифів у 1947 р., так само як і на наступних чотирьох раундах переговорів у період 1949 по 1962 рр., починалася із обміну переліками пропозицій та запитів. Пропозиції щодо тарифних поступок на певний товар робилися торговельному партнеру, який був основним або важливим постачальником такого товару в країну. Перелік запитів охоплював товари, щодо яких країна шукала зниження тарифів з боку тих торговельних партнерів, для яких країна була основним постачальником такого товару. Двосторонні переговори, які слідували за обміном переліками пропозицій та запитів, були спрямовані на використання можливостей країн щодо максимального зниження тарифів, з урахуванням рамок встановлених відповідними національними урядами та обмежень, що накладалися вимогою, щоб кожна країна вважала остаточний розклад поступок достатньо збалансованим [6, 4-5]. Таким чином, взаємна вигідність проявлялася у можливості кожної країни обстоювати поступки щодо товарів, імпорт або експорт яких був для неї важливим, та оцінювати загальні результати переговорів з точки зору національних інтересів.

Слід зазначити, що перші десять років існування ГАТТ у цій угоді була відсутня норма, яка б регулювала проведення тарифних переговорів. На кожній з тарифних конференцій 1949, 1951 та 1956 рр. визначалися окремі процедури проведення переговорів. Але, вже на початку 50-х рр. стало очевидно, що Хартія

МТО не буде ратифікована, тож виникла необхідність заміни ст. 17 цієї Хартії. Відповідна норма була розроблена під час переговорів 1954 – 55 рр. та набрала чинності 7 жовтня 1957 р. у вигляді ст. XVIII bis ГАТТ та увібрала у себе деякі принципи тарифних переговорів, що не мали нормативного закріплення.

Зокрема, було значно розширено предмет тарифних переговорів, який охоплював “зниження мит, зв’язування мит на поточному рівні чи на прийнятті зобов’язань щодо того, що окремі мита чи середні мита на певні категорії товарів не повинні перевищувати встановленого рівня”, що було значно ширше поняття “зниження тарифів”, яке використовувалося раніше. Крім того, було надано офіційний статус поступки у вигляді зв’язування тарифів, зазначивши, що “зв’язування проти підвищення невисоких мит чи безмитного режиму, в принципі, повинне визнаватися як поступка, рівноцінна за своїм значенням зниженню високих мит” (ч. 2 (a) ст. XVIII bis).

Крім того, було визначено основні критерії оцінки взаємної вигоди тарифних переговорів, які повинні були забезпечити врахування:

- потреб окремих сторін та окремих галузей промисловості;
- потреб менш розвинених сторін у більш гнучкому використанні тарифного захисту для сприяння їх економічному розвитку та особливих потреб цих країн у збереженні тарифів з метою отримання надходжень;
- всіх інших відповідних обставин, включаючи фіскальні, розвиткові, стратегічні та інші потреби зацікавлених сторін.

Перші розклади поступок, що підписувалися за результатами тарифних переговорів 1947 р. склалися із двох частин: Частина I, щодо поступок режиму найбільшого сприяння (ставок мит щодо товарів, походженням з інших сторін угоди); Частина II, щодо преференційних поступок (ставок мит щодо товарів, які користуються преференціями). На відміну від них, сучасні розклади поступок складаються з чотирьох частин, додатково маючи: Частина III – поступки щодо нетарифних заходів та Частина IV щодо внутрішньої підтримки та експортних субсидій на сільгосппродукцію.

Під час Другої сесії Підготовчого комітету в рамках Комітету з тарифної угоди було проведено майже 100 переговорів між парами та групами країн-учасниць, які включали близько 1000 зустрічей між представниками зацікавлених країн. До Протоколів цих переговорів було внесено близько 45.000 тарифних поступок.

Але, вже в процесі переговорів щодо тарифних поступок, з’явилися труднощі з майбутньою їх ратифікацією в рамках Хартії МТО. Зокрема, дана проблема хвилювала уряд США, який доклав дуже багато зусиль до організації тарифних переговорів, та задля їх успішності пішов на безпрецедентні поступки щодо ввізних мит. Шукаючи шляхи для уникнення довгої процедури ратифікації, у Департаменті тарифних угод Держсекретаріату США згадали про Акт про взаємні торговельні угоди 1934 р., який делегував Президенту вирішення питань щодо зниження тарифів. Тож, було вирішено створити правову основу для якнайшвидшої реалізації тарифних поступок шляхом підписання окремої Генеральної угоди з тарифів і торгівлі, яка містила у собі положення Розділу IV Хартії МТО – “Комерційна політика”. За свідченням одного з учасників американської делегації на тарифних переговорах 1947 р. Джона Ледді (*John M. Ledy*), відповідні назва та зміст цієї угоди були сформульовані саме з метою

надання можливості ввести її в дію без ратифікації [4, 54-55].

Певні юридичні засоби забезпечення якнайшвидшого введення в дію ГАТТ-47, можна знайти і у тексті самої угоди. Наприклад, це стосується ст. XXV ГАТТ-47 "Спільні дії сторін", згідно якої було введено поняття СТОРОНИ, на-писане великими літерами, яке означало представників країн-учасниць, що зустрічалися "з метою забезпечення впровадження тих положень цієї Угоди, які потребують спільних дій", тобто фактично виконували функції організації. Або ж із ГАТТ-47 було виключені будь-які положення, що регламентували фі-нансування проведення тарифних конференцій і переговорів. Іншими словами, норми ГАТТ-47 цілеспрямовано прописувалися у такий спосіб, щоб відповідати критеріям звичайної міжнародної угоди щодо торгівлі.

З огляду на долю Хартії МТО, яка так і не була ратифікована, і той факт, що створення СОТ відбулося лише через півстоліття після підписання ГАТТ-47, така тактика виявилася вдалою.

Таким чином, можна відзначити, що саме хід тарифних переговорів та узгодження позицій найбільших за обсягами зовнішньої торгівлі держав сформували основні риси сучасної багатосторонньої торговельної системи, яка поміж всього характеризується достатньо м'яким характером норм, що дозволяє країнам членам СОТ, використовувати відповідні засоби реагування на виникнення тих або інших економічних проблем: призупинення дії поступок, зміна розкладів, захисні заходи, антидемпінгові та компенсційні мита тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Bown, Chad P. Self-enforcing trade: developing countries and WTO dispute settlement / Chad Bown – Washington: The Brookings Institution, 2009. – P. 12.
2. Zeiler Tomas W. GATT Fifty Years Ago: U.S. Trade Policy and Imperial Tariff Preferences / Tomas W. Zeiler // Business and Economic History. - Volume Twenty-Six. – No. 2. – Winter 1997. – P. 709 – 717.
3. European Office of United Nation. Information centre. Press Release No. 469. Geneva. 27 October 1947. – 8 p.
4. Oral History Interview with John M. Leddy Insert Person's Washington, D.C. June 15, 1973 by Richard D. McKinzie. Harry S. Truman Library. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/leddyj.htm>
5. Dam, Kenneth W., Cordell Hull, the Reciprocal Trade Agreement Act, and the WTO (October 2004). U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 228. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ssrn.com/abstract=604582> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.604582>
6. Baldwin, Robert E. U.S. Trade Policy Since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization / Robert E. Baldwin / National Bureau Of Economic Research Working Paper Series: Working Paper 15397. – October 2009. – 34 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nber.org/papers/w15397>
7. Hoda, Anwarul. Tariff Negotiations and Renegotiations: Procedures and Practices / Anwarul Hoda. – Cambridge: University Press, 2002. – P. 7.
8. European Communities - Customs Classification of Certain Computer Equipment - AB-1998-2 - Report of the Appellate Body. WT/DS62/AB/R; WT/DS67/AB/R; WT/DS68/AB/R; - 05/06/1998. – P. 41.
9. Генеральна угода з тарифів і торгівлі від 30 жовтня 1947 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 2989.