

ВСТУПЛЕНИЕ КАЗАХСТАНА В ВТО ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИИ

Асаинов А.Ж.

Казахский университет технологий и бизнеса

Аннотация: Устойчивое развитие страны, создание эффективной экономики и равноправие в торговле с учетом национальных интересов при сохранении здоровой экологической конкуренции – вот основные направления, поддерживаемые ВТО ее заинтересованными членами.

Ключевые слова: РК, ВТО, СНГ, ГАТТ, ТБТ, СФМ

Постановка проблемы. В январе 1996 года РК подала официальную заявку в секретариат ВТО и сегодня насчитывает уже почти 160 стран-участниц. Последствием присоединения Республики Казахстан к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО является осуществление реформ казахстанской правовой системы, системы регулирования внешнеторговой деятельности и экономики, а также реализация различных проектов, направленных на адаптацию Казахстана к членству в ВТО.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретические основы для исследования на создание открытой экономики, провозглашенный в Казахстане с началом перестройки, предусматривал, прежде всего, развитие торгово-экономических отношений с Западом, откуда предполагалось получить необходимые для модернизации экономики технологии, кредиты, инвестиции в обмен на экспортные товары – не только традиционные топливно-сырьевые ресурсы, но и продукцию перерабатывающей промышленности, в том числе наукоемкую.

Эта задача была главной и в процессе формирования стратегии внешнеэкономической деятельности Казахстана, ее децентрализации и либерализации, политического и институционального обеспечения. Между тем, процесс формирования новой глобальной структуры мирохозяйственных отношений, основанной, прежде всего, на существенно обновленной (в результате «уругвайского» раунда Генерального Соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) многосторонней системе международной торговли, продолжается и ускоряется. Абстрагирование Казахстана от участия в этом процессе способно лишь усугубить его и без того трудное положение. Поэтому в рамках осуществляемой в стране экономической реформы одной из важнейших задач является присоединение Казахстана к системе ГАТТ и Всемирной Торговой Организации (ВТО).

Вступление Казахстана в ВТО означает принятие Казахстана действующих правил этой организации в различных областях международной торговли, включая правила, относящиеся к охране окружающей среды, поскольку в эпоху глобализации это направление деятельности мирового сообщества является одним из приоритетных.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о соотношении норм соглашений ВТО, регулирующих международную торговлю, и норм, направленных на регулирование охраны окру-

жающей среды, содержащихся как во внутригосударственном праве, так и в международных соглашениях по охране окружающей среды, заключенных вне рамок ВТО.

В современных условиях экологические аспекты в деятельности ВТО выходят на первый план, так как ухудшение состояния окружающей среды связывают именно с торговлей и ее отрицательным воздействием на окружающую среду.

Система правового регулирования ВТО напрямую не связывает окружающую среду и международную торговлю. Специального соглашения, регулирующего отношения в экологической сфере, в пакете соглашений ВТО нет.

Вопросы взаимосвязи между охраной окружающей среды и международной торговлей не были урегулированы и в эпоху Генерального соглашения по тарифам и торговле (что не удивительно, так как самого термина «охрана окружающей среды» еще не было). ГАТТ предусматривало возможность для государств вводить односторонние торговые ограничения в том случае, если эти ограничения оправданы для достижения правомерных целей, среди которых отдельно упоминались меры, необходимые для защиты жизни или здоровья человека, животных и растений; а также меры, относящиеся к сохранению истощаемых природных ресурсов.

Другими словами, защита окружающей среды (или то, что под ней понималось в то время) нашла отражение среди общих исключений применения положений ГАТТ.

Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. На практике же возникали ситуации, которые в литературе получили название «экопротекционизм» (установление запретов на импорт товаров, произведенных способом, противоречащим внутреннему праву, регламентирующему охрану окружающей среды) и «экодемпинг» (предоставление государствами, не уделяющими внимания экологическим проблемам, национальным предприятиям определенных преимуществ, связанных с отсутствием экологических норм).

Таким образом, в современной практике ВТО возникла потребность регулирования охраны окружающей среды и здоровья граждан, поскольку данные вопросы оказывают непосредственное воздействие в сфере доступа на рынки. Институты ВТО, прежде всего, Орган по разрешению споров, толкуя нормы ГАТТ/ВТО исходя из реалий сегодняшнего дня – в свете серьезной

обеспокоенности государств вопросами защиты и сохранения окружающей среды, вынужден учитывать экологическую составляющую международной торговли.

В Соглашении об учреждении Всемирной торговой организации уже в преамбуле указывается, что стороны настоящего Соглашения признают, что их отношения в области торговли и экономическая политика должны осуществляться, в частности, с целью повышения жизненного уровня, обеспечения полной занятости и значительного и постоянного роста уровня реальных доходов и эффективного спроса, а также расширения производства и торговли товарами и услугами при оптимальном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития, стремлении к охране и сохранению окружающей среды и к расширению возможностей для этого.

Таким образом, преамбула Соглашения об учреждении ВТО прямо закрепляет взаимозависимость и взаимообусловленность охраны окружающей среды с «целями устойчивого развития» международной торговой системы.

Из всех соглашений пакета ВТО наиболее близкими к экологической теме являются Соглашение по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ) и Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (Соглашение по СФМ). Согласно данным соглашениям могут быть введены ограничения торговли в целях охраны здоровья и окружающей среды.

Так, в соответствии с п. 2.2. Соглашения по ТБТ члены обеспечивают, чтобы технические регламенты не разрабатывались, не принимались или не применялись таким образом, чтобы создавать или приводить к созданию излишних препятствий в международной торговле. С этой целью технические регламенты не оказывают на торговлю более ограничивающее воздействие, чем это необходимо для достижения законных целей, с учетом рисков, которые возникали бы, когда такие цели не достигаются. Такими законными целями являются, в частности, защита здоровья или безопасности людей, жизни или здоровья животных или растений, или охрана окружающей среды. При оценке подобных рисков учитываются такие факторы как, *inter alia*, имеющаяся научная и техническая информация, соответствующая технология или предполагаемое конечное использование товаров.

В соответствии с пп. (2) и (3) ст. 2 Соглашения по СФМ члены обеспечивают, чтобы любая санитарная или фитосанитарная мера применялась только в той степени, в которой это необходимо для охраны жизни или здоровья людей, животных или растений, и была основана на научных принципах и не оставалась в силе без достаточного научного обоснования, за исключением случаев, предусмотренных в пункте 7 статьи 5. Члены обеспечивают, чтобы их санитарные или фитосанитарные меры не служили средством произвольной или неоправданной дискриминации между членами, в которых преобладают идентичные или схожие условия, включая их

собственную территорию и территорию других членов. Санитарные и фитосанитарные меры не применяются таким способом, который являлся бы скрытым ограничением международной торговли.

Отдельные нормы, затрагивающие вопросы охраны окружающей среды, содержатся также в Соглашении по сельскому хозяйству, которое предусматривает, что платежи по программам охраны окружающей среды могут являться правомерной мерой внутренней поддержки, в отношении которой запрашивается освобождение от обязательств по сокращению (п. 12 Приложения 2 к Соглашению).

Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам устанавливает правомерность субсидий, направленных на содействие в адаптации существующих производственных мощностей к новым требованиям, налагаемым законодательством по охране окружающей среды, которые влекут за собой дополнительные ограничения и усиление финансового бремени для компаний (пп. (с) п. 8.2. ст. 8 Соглашения).

В Соглашении по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) указано, что члены могут исключать из области патентуемых изобретения, коммерческое использование которых необходимо предотвратить в пределах их территорий для охраны общественного порядка или морали, включая охрану жизни или здоровья людей, животных или растений, или чтобы избежать серьезного ущерба окружающей среде, при условии, что подобное исключение не делается только в силу того, что использование запрещено их законодательством (п. 2 ст. 27 ТРИПС).

И наконец, Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) содержит положение, предусматривающее, что ничто в настоящем Соглашении не понимается как препятствие любому члену принимать или применять меры, необходимые для защиты жизни или здоровья людей, животных или растений.

Важность охраны окружающей среды в ее взаимосвязи с международной торговлей обусловила создание в структуре ВТО органа, координирующего деятельность в данной сфере.

При подписании Заключительного акта Марракешской конференции 15 апреля 1994 г. было принято решение министров о создании в рамках ВТО Комитета по торговле и окружающей среде. Цель создания данного органа – устранение политических противоречий между сохранением и поддержанием открытой, лишенной дискриминации и справедливой многосторонней системы торговли, с одной стороны, и действиями, направленными на охрану окружающей среды и содействием устойчивому развитию, с другой стороны.

По замыслу министров – участников Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров Комитет должен координировать политику в области торговли и охраны окружающей среды, не выходя при этом за рамки компетенции многосторонней системы торговли, которая

ограничена торговой политикой и теми аспектами политики в области охраны окружающей среды, которые связаны с торговлей и которые могут иметь существенные последствия для торговли ее членом.

Таким образом, государства – члены ВТО, понимая приоритет охраны окружающей среды, указывают, что координация в данной области не должна выходить за рамки компетенции многосторонней торговой системы во главе с ВТО, и в то же время действия, направленные на охрану окружающей среды, не должны быть барьером для международной торговли.

Цель статьи. Главной целью этой работы является в рамках обозначенных направлений Комитет по торговле и окружающей среде имеет право определять влияние мер по охране окружающей среды на доступ на рынки и устанавливать различного рода взаимосвязи между положениями, касающимися многосторонней торговой системы, и торговыми мерами, направленными на охрану окружающей среды, включая положения и меры, относящиеся к многосторонним соглашениям в области охраны окружающей среды, а также устанавливать положения, касающиеся многосторонней торговой системы, в отношении транспарентности торговых мер, используемых для целей охраны окружающей среды, и мер и требований в области охраны окружающей среды, которые имеют существенные последствия для торговли. К важным направлениям деятельности можно отнести также установление взаимосвязи между механизмами урегулирования споров в многосторонней торговой системе и аналогичными механизмами, существующими в рамках многосторонних соглашений по охране окружающей среды.

Вместе с тем, несмотря на наличие в системе органов ВТО специального вспомогательного органа по вопросам охраны окружающей среды, значение Комитета по торговле и окружающей среде в современных условиях не стоит преувеличивать, так как его работа носит, скорее, исследовательский и аналитический характер.

Итак, система ВТО для «устойчивого развития» устанавливает в качестве своих целей благосостояние и охрану окружающей среды и здоровья. Как это может быть соотносено с провозглашенной в рамках ВТО свободой торговли – основой Всемирной торговой организации наряду с принципом наибольшего благоприятствования и принципом национального режима?

Ограничение свободы торговли (в том числе в целях охраны окружающей среды) допускается лишь в особых случаях при наличии законного основания и соразмерной цели. Любое ограничение в передвижении товаров может являться сокращением или аннулированием преимуществ и послужить основанием для обращения в Орган по разрешению споров ВТО.

Свобода внешней торговли при этом является не целью, а средством, и не единственным средством достижения указанных благ. Это подтверждает практика рассмотрения споров с участием третейских групп и Апелляционного органа.

В 1991 г. впервые в истории ГАТТ был рассмотрен спор между США, с одной стороны, и Мексикой, с другой, который в литературе назван первым «конфликтом между торговлей и экологией». Известны два случая споров, в которых Мексика и затем ЕС противостояли США по поводу ограничений, введенных США на импорт тунца из Мексики и ЕС по причине использования рыболовецкими судами этих государств способов ловли, которые представляли опасность для дельфинов (дельфины – предмет особой защиты американского Закона о защите млекопитающих в связи с ловом рыбы 1972 г.; по различным оценкам в 1986 г. подобная практика привела к гибели около 133 000 дельфинов; к 1991 г. благодаря изменениям в методах ловли количество ежегодно погибающих дельфинов сократилось до 27 500).

Несмотря на то, что доклад третейской группы не был принят, выводы, положенные в его основу, имеют большое практическое значение.

Группа отметила, что цели устойчивого развития, включающие в себя защиту и сохранение окружающей среды, признаются всеми сторонами ГАТТ.

Вместе с тем предметом спора является не экологическая составляющая и не правомерность экологической политики США. Третейская группа должна была решить вопрос о принципиальной возможности введения торгового эмбарго государством, преследующим экологические цели.

Оценив все обстоятельства и доводы спорящих сторон, группа пришла к выводу, что запрет на импорт тунца и продуктов из тунца, введенный США, не отвечает положениям ГАТТ (статей III, XI) и не подпадает под действие исключений, предусмотренных ст. XX ГАТТ.

Заслуживает внимания также вывод группы о том, что текст ст. XX ГАТТ не содержит каких-либо ограничений в отношении местонахождения истощаемого природного ресурса, подлежащего сохранению. Этот вывод имеет важнейшее практическое значение, поскольку фактически признается право членом ВТО принимать меры, носящие экстерриториальный характер.

Другим наглядным примером ограничений по экологическим мотивам служит установление США ограничений в целях защиты морских черепах, которые погибали при ловле креветок, так как попадались в сети, используемые для их ловли. В США был разработан и вступил в силу регламент, согласно которому все американские рыболовецкие суда должны быть оснащены устройствами, исключающими попадание черепах в сети. Впоследствии в США был введен запрет на импорт креветок, в процессе вылова которых использовались методы, не соответствующие американским стандартам. Некоторые государства приняли условия США и получили соответствующие сертификаты, позволяющие импортировать креветки в США. На импорт креветок из государств, не прошедших сертификацию, был введен запрет.

Таким образом, импорт креветок в США стал зависеть от прохождения страной-экспортером

процедуры сертификации, которая проводилась властями США. Сертификат выдавался при условии, что в стране-экспортере вообще не встречается морских черепах либо при ловле креветок используются специальные сети, которые не причиняют им вреда.

Надо быть готовым к тому, что в ВТО никаких новых правил и соглашений, в отношении окружающей среды в ближайшее время не будет. Основная часть переговорного процесса, касающаяся этих вопросов, будет проходить в рамках переговоров по тарифной, инвестиционной, аграрной политики, деятельности иностранных операторов на рынке услуг, связям ВТО с другими международными организациями и общественностью. Для Казахстана с ее неэффективной и природоохранной экономической и секторальной политикой, особенно в энергетике, сельском и лесном хозяйствах, незавершенными земельной и административной реформами, «быстрое» вступление в ВТО чревато «окончательной» фиксацией природно-ресурсного характера экспорта, несбалансированности инвестиционной политики, высокой энерго- и ресурсоемкости производства, а, следовательно, ростом экологических издержек.

Изложение основного материала. В числе основных мероприятий ПРООН готово предложить наиболее приемлемые технологии и решения задач в области охраны окружающей среды при реализации «стратегии поэтапного вступления в ВТО», опираясь на позитивный опыт других стран.

1. Необходимо в срочном порядке подготовить «Национальную оценку экологических последствий» вступления Казахстана в ВТО и разработать План действий в данной области.

2. Продолжить действия по совершенствованию законодательства страны в соответствии требованиями ВТО, принимая во внимание, что под действия соглашения ВТО не подпадают прямые меры политики стран-членов ВТО, касающиеся охраны окружающей среды, здоровья и живой природы.

3. В оперативном порядке устранить пробелы национального законодательства по охране интеллектуальной собственности в области биоразнообразия, генетических ресурсов, традиционных знаний, биотехнологии и др. Создать платформу для торговли патентами, технологиями,

разными формами интеллектуальной собственности в этой области.

4. Провести экспертизу и ревизию всех международных соглашений и обязательств Казахстана в области охраны окружающей среды, в т.ч. в рамках СНГ, и выявить все позиции, препятствующие и/или стимулирующие деятельность в рамках ВТО.

5. Составить реестр глобальных «экосистемных услуг» Казахстана, включающий такие биосферные функции как: поддержание баланса CO₂ и парниковых газов, формирование стока и запасов пресной воды, сохранение биоразнообразия и др. для эффективного участия в международном рынке «экосистемных услуг» и «экологических денег».

6. Подготовить нормативно утвержденный Перечень услуг, которые могут оказываться частными операторами, имеющими эксклюзивные права на их предоставление в области охраны окружающей среды, оценки и сохранения биоразнообразия и Перечень услуг в этом секторе, тарифы на которые регулируются государством.

7. Ужесточить правила контроля за трансграничным перемещением и инвазиями «чужеродных видов». Расширить Перечень карантинных организмов, в т.ч. за счет «чужеродных видов» опасных для природных экосистем и биоразнообразия.

8. Провести превентивные действия по созданию новых особо охраняемых природных территорий, защите агроландшафта и созданию региональных экосетей в староосвоенных аграрных регионах юга Казахстана.

Выводы и предложения. Таким образом повышение Снижению негативных экологических последствий будут содействовать превентивные действия в экономике по защите и поддержке отечественной промышленности и аграрного производства. Чтобы не было иллюзии «экономического роста» в Казахстан при либерализации рынка важно включить в систему макроэкономических показателей развития показатели экологических издержек и истинных (внутренних) сбережений (в % от ВВП), которые уже сейчас у Казахстана отрицательные (Экономика..., 2002). Ниже приведены некоторые частные рекомендации по снижению остроты части возможных экологических последствий при вступлении Казахстана в ВТО.

Список литературы:

1. И.Н. Герчикова. Международные экономические организации. // М: «Консалтинг» – 2000.
2. В.В. Волосатов, Л.С. Жабко. Проблемы вступления Республики Казахстан в ВТО. // Казахстанский экономический журнал. – 1999 – № 2 – С. 18-22.
3. М.Рубченко. Не акт, а процесс. // «Эксперт» – 9 апреля 2001 – № 14 – С. 46-48.
4. С.Михневич. Эффект участия и «дефекты» неучастия. // ДЕЛО. ВОСТОК+ЗАПАД – 2001 – № 5 – С. 54-55.
5. Л.Козик. «Проходной балл». // ДЕЛО. ВОСТОК+ЗАПАД – 2001 – №10 – С. 3-5.
6. А.А. Пахомов. Тарифные переговоры в рамках присоединения Казахстана к ВТО. // Внешняя торговля – 2000 – №2 – С. 34.
7. Интеграция в торговлю. Вестник внешних экономических связей РБ. // ВОСТОК+ЗАПАД – 2002 – №4 – С. 31-32.
8. Л.Фридкин. Вступление в ВТО: 3-й раунд. // НЭГ – 2001 – № 22 – С. 3.
9. В.В. Батанин. Проблемы интеграции стран с переходной экономикой в Международную торговую систему. // БИКИ – 1999 – № 16 – С. 5-8.

10. Е.С.Новожилова. Что сулит ВТО.//НЭГ – 2000 – №16 – С.16.
11. Правовая система ВТО, положения по ТРИПС. //Вестник экономики – № 14 – С. 46.
12. www.agris.com (зеркало официального сайта ВТО в интернете)
13. www.agris.ru/ICSAIS/WTO (история ГАТТ/ВТО)

Asainov A.Zh.

Kazakh University of Technology and Business

KAZAKHSTAN'S ACCESSION TO THE WTO ENVIRONMENTAL ISSUES

Summary

Sustainable development of the country, creating an efficient economy and equity in trade, taking into account national interests while maintaining a healthy ecological competition – these are the main areas supported by its interested members of the WTO.

Key words: Kazakhstan, the WTO, the CIS, the GATT, TBT, SPS.