

# Санкции с точки зрения права ВТО. Перспективы отмены и другие способы решения проблемы через инструментарий ВТО.

# Введение

2

**Вудроу Вильсон (Woodrow Wilson), Президент США, 1919 г.:**

*«... Примените это экономическое, мирное, ужасное средство и не потребуется сила. Это страшная мера. Эта мера не создает никаких рисков возне государства, деятельность которого бойкотируется, однако создает **такое давление на государство**, которому, с моей точки зрения, ни одно современное государство **противостоять не может**»<sup>1</sup>.*

**Всемирный банк (World bank), 2 декабря 2014 г.:**

*В России «... темпы экономического роста в 2015 году замедлятся, и будут находиться **около нулевой отметки**, так как сохранится **отрицательное воздействие санкций на инвестиции**, и произойдет **дальнейшее замедление потребления**»<sup>2</sup>.*

Биргит Ханзл, Ведущий экономист Всемирного банка по РФ

**Восстановление таможенных границ в рамках ТС из-за мер, принятых Россией:**  
разногласия с партнерами РФ по ТС перед запуском ЕАЭС<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> G. Hufbauer, J.J. Schott, K.A. Elliott, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2008, 3rd edition, P. 1. URL: <http://goo.gl/OYmnza>.

<sup>2</sup> Пресс-релиз Всемирного банка, 2 декабря 2014 г. URL: <http://goo.gl/NPeUWr>.

<sup>3</sup> URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2629019>.

# Обращение государств в ВТО в связи с санкциями

## Россия:

- 17 апреля 2014 г. – Россия направила коммюнике в Совет по торговле услугами ВТО (номер документа 14-2475) о нарушении США в связи с введением Указами Президента экономических санкций ст. II, VI, XI ГАТС и специфических обязательств США по услугам, которые не содержат основания для введения таких мер<sup>1</sup>.
- Имеются сведения и о направлении соответствующих коммюнике в мае и июне 2014 г.
- Неоднократно заявлялось о подаче заявления в Орган по разрешению споров ВТО («ОРС ВТО»).

## ЕС:

Август 2014 г. – после введения Россией соответствующего запрета в отношении ввоза сельскохозяйственной и иной продукции ЕС также заявлял о потенциальном обращении в ВТО. В частности, на обращении в ОРС ВТО настаивало Министерство сельского хозяйства Польши.

Почему процесс рассмотрения споров в ВТО в связи с экономическими санкциями не начат? **Сложность** подготовки заявлений? **«Чувствительность»** вопроса для государств?

<sup>1</sup> Communication from the Russian Federation dated April 17, 2014. URL: <http://goo.gl/yPHg4J>.

# Противоречие санкций фундаментальным принципам ВТО\*

4

Торговля без дискриминации / принцип недискриминации: национальный режим, РНБ

Предсказуемость: обязательность договоренностей, стабильность

Прогрессивная либерализация: более свободная торговля

\* URL: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm).

## Квалификация санкций по ГАТТ

С позиции воспрепятствования торговле  
собственностью российских субъектов:

ст. I ГАТТ	Нарушение режима наибольшего благоприятствования
------------	--

ст. III ГАТТ	Нарушение национального режима
--------------	--------------------------------

С позиции ограничения торговли с  
российскими субъектами:

ст. XI ГАТТ	Ограничение экспорта
-------------	----------------------

5

# Квалификация санкций по ГАТС

С позиции ограничения поставки услуг, оказываемых российскими субъектами:

ст. II ГАТС	Нарушение режима наибольшего благоприятствования
ст. VI ГАТС	Нарушение специфических обязательств государства-члена ВТО по услугам
ст. XVI ГАТС	Ограничение доступа на рынок
ст. XVII ГАТС	Ограничение национального режима
ст. XI ГАТС	Нарушение в отношении платежей и переводов

# Квалификация санкций как «исключений по соображениям безопасности»

## Ст. XXI ГАТТ (ст. XIV-бис ГАТС):

*«Ничто в настоящем Соглашении не должно быть истолковано*

*а) как требование к какой-либо Договаривающейся Стороне предоставлять какую-либо информацию, раскрытие которой она считает противоречащим существенным интересам ее безопасности, или*

*б) как препятствующее любой Договаривающейся Стороне предпринимать такие действия, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности:*

*i) в отношении расщепляемых материалов или материалов, из которых они производятся;*

*ii) в отношении торговли оружием, боеприпасами и военными материалами, а также торговли другими товарами и материалами, которая осуществляется, прямо или косвенно, для целей снабжения вооруженных сил;*

*iii) если они принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях, или*

*с) как препятствующее любой Договаривающейся Стороне предпринимать любые действия во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности».*

## Практика по ст. XXI ГАТТ

Всего – 7 дел\*

Дела, дошедшие до формирования третейской группы	1. Никарагуа I, 1984 г.
Дела, дошедшие до формирования (соглашения о формировании) третейской группы, но доклады по которым так и не были приняты	2. Никарагуа II, 1985-1986 гг. 3. Дело Югославии против ЕС, 1991 г.
Дела, рассмотренные Советом ГАТТ	4. Дело Чехословакии против США, 1949 г.
Дела, в которых толковалась ст. XXI ГАТТ	5. Дело Швеции, 1975 г. 6. Дело Аргентины, 1982 г. 7. Дело США против Мексики, 2004 г.

8

Имеющаяся по данному вопросу практика в большей степени относится к периоду ГАТТ (предшественник ВТО) (1947—1994 гг.) и, соответственно, отражает разрозненные подходы и точки зрения членов ГАТТ по этому вопросу, нежели систематизированный подход квази-судебных органов ВТО. Ст. XIV-бис ГАТС не толковалась.

\* GATT Analytical Index. URL: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/art21\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf).



# Проблемы применения исключений по ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС)

1. Отсутствие ответа на вопрос: может ли ОРС ВТО пересмотреть решение государства о применении исключений по ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС)? Дело *ЕС – Bananas III (Ecuador)*: даже если тот или иной вопрос предоставлен правилами ВТО на усмотрение государству-члену ВТО (“party considers” / «сторона считает»), арбитры вправе рассмотреть данный вопрос<sup>1</sup>;

2. Отсутствие квалификации понятия «существенные интересы безопасности»;

3. Отсутствие квалификации понятия «военное время или другие чрезвычайные обстоятельства»;

4. Отсутствие однозначного ответа на вопрос о необходимости применения статьи лишь во исполнение обязательств, вытекающих из статуса члена ООН, или же на основании документов ООН;

**5. Отсутствие какого-либо официального толкования статьи и практики ее применения в целом.**

<sup>1</sup> Decision by the Arbitrators, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU*, WT/DS27/ARB/ECU, 24 March 2000, DSR 2000:V, 2237, para 57.  
URL: [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/introduction\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/introduction_01_e.htm).

# Ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС): можно ли оспорить применение?

## Дело Чехословакии против США, 1949 г.

- «... каждое государство должно быть судьей последней инстанции по вопросам, касающимся интересов своей безопасности. С другой стороны, каждая договаривающаяся сторона должна быть предельно осторожна, дабы не предпринять шаги, подрывающие Генеральное Соглашение» (заявление представителя Великобритании при рассмотрении вопроса Советом ГАТТ).
- “... every country must have the last resort on questions relating to its own security. On the other hand, the CONTRACTING PARTIES should be cautious not to take any step which might have the effect of undermining the General Agreement”<sup>1</sup>.

10

С того момента, как спор касается применения ст. XXI ГАТТ, действия государства подлежат оправданию. Каждое государство «сам себе судья» по вопросам собственной безопасности.

<sup>1</sup> P. 3. URL: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/49expres.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/49expres.pdf).

# Ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС): «существенные интересы безопасности»

## Заявление Ганы 1961 г. по случаю присоединения Португалии к ГАТТ-1947

- «не может быть каких-либо возражений в сторону Ганы по поводу запрета на товары в силу интересов безопасности. Необходимо учитывать, что государственным интересам безопасности могут угрожать как потенциальная, так и фактическая опасность».
- “There could therefore be no objection to Ghana regarding the boycott of goods as justified by security interests. It might be observed that a country’s security interests might be threatened by a potential as well as an actual danger”<sup>1</sup>.

## Дело Никарагуа II, 1985-1986 гг.

- Оговорка в соответствии со ст. XXI ГАТТ «должна толковаться в свете общих принципов международного права и в соответствии с решениями ООН и Международного Суда ООН и, таким образом, должна рассматриваться только лишь как предоставляющая право договаривающихся сторон на самооборону в ответ на агрессию».
- “...should be interpreted in the light of the basic principles of international law and in harmony with the decisions of the United Nations and of the International Court of Justice and should therefore be regarded as merely providing contracting parties subjected to an aggression with the right of self-defence”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> GATT Analytical Index, P. 600.

<sup>2</sup> Para 5.2. URL: <http://goo.gl/TnW0Xn>.

# Ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС):

## «военное время или другие чрезвычайные обстоятельства»

### Дело Югославии против ЕС, 1991 г.

- **Позиция ЕС:**

- «на основании того, что ситуация, сложившаяся в Югославии, не позволяет более поддерживать преференциальный режим с этой страной... Данные меры приняты ЕС для защиты существенных интересов безопасности и основаны на ст. XXI ГАТТ».
- «...on the grounds that the situation prevailing in Yugoslavia no longer permits the preferential treatment of this country to be upheld. ... These measures are taken by the European Community upon consideration of its essential security interests and based on GATT Article XXI».

- **Позиция Югославии:**

- «Ситуация, сложившаяся в Югославии, специфична и не отвечает понятию и смыслу п. b и п. c ст. XXI ГАТТ. Отсутствует решение или резолюция соответствующего органа ООН, основанные на конкретных положениях Устава ООН, о введении экономических санкций против Югославии...».
- «The situation in Yugoslavia is a specific one and does not correspond to the notion and meaning of Article XXI(b) and (c). There is no decision or resolution of the relevant UN body to impose economic sanctions against Yugoslavia based on the reasoning embodied in the UN Charter...»<sup>1</sup>.

# Ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС): необходимо ли согласие ООН?

## Ст. 41 Устава ООН:

Совет Безопасности решает «какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от членов Организации применения этих мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

### Проблема:

Как в п. «с» ст. XXI ГАТТ, так и в п. «с» ч. 1 ст. XIV-бис ГАТС не содержится четких указаний о том, необходимо ли для введения исключительных мер на основании данных положений обязательное принятие какого-либо документа уполномоченным органом ООН, или государство вправе самостоятельно устанавливать, имеются ли основания для таких мер с точки зрения выполнения обязательств государства в соответствии с Уставом ООН.

**Ст. 103 Устава ООН:** у обязательств по Уставу ООН приоритет над обязательствами государств-членов по другим международным договорам.

### Заявление представителя Индии в отношении Югославии:

*«такие меры [исключения по ст. XXI ГАТТ] должны применяться **только в рамках решений, принятых Советом Безопасности ООН**. В отсутствие таких решения или резолюции существовал серьезный риск того, что такие меры были односторонними или произвольными и будут подрывать многостороннюю торговую систему»<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> GATT Analytical Index, P. 608.

# Тест на нарушение правил ВТО

Государством-членом ВТО введена мера (закон, соответствующее регулирование), которая ограничивает торговлю.

Такая мера нарушает / не нарушает правила ВТО.

Эта мера подпадает / не подпадает под исключения ст. XXI ГАТТ / XIV-бис ГАТС.

# Требование «уведомления» при введении санкций на основании ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС)

## Ст. XXI ГАТТ

- Решение, касающееся ст. XXI ГАТТ от 30 ноября 1982 г. (**Decision Concerning Article XXI of General Agreement**) – Договаривающиеся стороны должны быть информированы в наиболее полной степени о любых мерах, подпадающих под исключения по ст. XXI ГАТТ, если только такое информирование не подпадает под исключения п. «а» ст. XXI ГАТТ.

15

→ Обязанность стран-членов уведомлять друг друга о вводимых ограничениях.

## Ст. XIV-бис ГАТС

- П. 2 ст. XIV-бис ГАТС:
- «2. Совет по торговле услугами информируется о мерах, принятых согласно пунктам 1(b) и 1 (c), и об их прекращении в наиболее полной возможной степени».
- («2. The Council for Trade in Services shall be informed to the fullest extent possible of measures taken under paragraphs 1(b) and (c) and of their termination»).

→ Обязанность стран-членов уведомлять Совет по торговле услугами о вводимых ограничениях.

# Реакция России

Санкции, введенные  
ЕС, США, другими  
странами в отношении  
России



Запрет Россией  
импорта иностранных  
товаров из США, стран  
ЕС, Канады,  
Австралии и Норвегии  
(август 2014 г.)



# Квалификация ответных ограничений России

## С позиции запрета импорта иностранных товаров:

Ст. I ГАТТ	Нарушение режима наибольшего благоприятствования
Ст. III ГАТТ	Нарушение национального режима
Ст. XI ГАТТ	Действие <u>в отсутствие</u> оснований для запрета импорта
Ст. XXI ГАТТ	Действие <u>в рамках</u> исключений по соображениям безопасности

# Квалификация ответных ограничений России как «контрмер» в рамках ВТО

Ст. 22 Договоренности ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров от 15 апреля 1994 г. («Договоренность»):

*«компенсация и приостановление уступок или других обязательств являются временными мерами, к которым можно прибегать в случае, когда рекомендации и решения не выполняются в течение разумного периода времени».*



В рамках ВТО допускается введение контрмер исключительно на стадии исполнения решений Третейской группы / Апелляционного органа – уже после рассмотрения спора.



Введение контрмер на стадии исполнения допустимо лишь после обращения в ОРС ВТО и получения соответствующего разрешения на введение контрмер.

# Проблема применения «контрмер» в ВТО

## Можно ли использовать институт «контрмер» без «разрешения» ОРС ВТО?

1. До создания ГАТТ и ВТО вопросы введения «контрмер» регулировались общим международным правом. Сейчас различные подходы: нормы ВТО как *lex specialis* по отношению к нормам международных обычаев по контрмерам;

2. Принятие специальных норм в рамках ВТО и ГАТТ не повлекло полное «вытеснение» норм общего международного права из регулирования ВТО;

3. Арбитры ОРС ВТО применяют нормы международных обычаев как источника международного права в отношении ответственности государств, в т.ч. для квалификации при рассмотрении вопроса об ответных мерах<sup>1</sup>.



Дело US – Section 301 Trade Act (2000): третейская группа прямо указала, что ст. 23 Договора направлена на предотвращение разрешения споров в рамках ВТО государствами-членами в одностороннем порядке в отношении прав и обязанностей в рамках ВТО<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Perez-Aznar F. *Countermeasures in the WTO Dispute Settlement System* (2005). P. 36, 37. URL: <http://goo.gl/WcZNAv>; EC – Bananas III, *Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU*, WT/DS27/ARB, 9 April 1999, P. 38, para 6.16. URL: <http://goo.gl/3dJM0L>.

<sup>2</sup> Panel Report, *United States – Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, 22 December 1999, Adopted by the Dispute Settlement Body on 27 January 2000, WT/DS152/R, P. 313, para 7.43. URL: <http://goo.gl/RTvW7A/>

# Шансы обращения в ОРС ВТО за оспариванием санкций / ответных ограничений («контрмер»)

Несмотря на наличие правовых оснований обращения в ОРС ВТО и соответствующего права, нарушений может быть не установлено в силу исключений по ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС);

Отсутствие толкования положений ст. XXI ГАТТ (XIV-бис ГАТС) увеличивает риск квалификации санкций / ответных ограничений как исключений по соображениям безопасности;

В споре о санкциях имеется существенный риск того, что третейская группа может применить обширное толкование исключений как предоставляющее членам ВТО значительную свободу в определении интересов безопасности и оправдать потенциальное нарушение соглашений ВТО интересами безопасности.

# Альтернативные варианты поведения России в сложившейся ситуации

## 1. Неуплата членских взносов в ВТО

- Попадание в статус «неактивного члена» (inactive member) по истечении 3 лет<sup>1</sup> (риск квалификации в качестве полноценного члена в отношении выполнения обязательств)

## 2. Приостановление членства в ВТО на основании Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

- Освобождение от обязательств по договорам ВТО в отношениях с теми участниками, которые ввели и применяют санкции (ст. 72)

## 3. Выход из ВТО на основании ст. XV Марракешского соглашения об учреждении ВТО 1994 г.

- Государство перестает быть членом ВТО по истечении 6 месяцев с момента получения Генеральным директором ВТО письменного уведомления о выходе.
- **НО! Ни сама процедура, ни последствия выхода из ВТО нигде не прописаны.**

## Другие способы решения проблем в связи с санкциями

Напрямую бизнес в ВТО обратиться не может. Только через государство => Более активное взаимодействие бизнеса и государства.

Обращение в **Верховный суд РФ** («ВС РФ») **Мурманского рыбокомбината** с заявлением об оспаривании Постановления Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778 в отношении запрета на импорт живой рыбы<sup>1</sup>. Ссылки на Конституцию РФ не помогли. 11 ноября 2014 г. ВС РФ отказал в удовлетворении требований.

Обращение в **Конституционный Суд РФ**: обоснование нарушений статей Конституции РФ, равно как и со ссылкой на ст. 1 (уважение собственности) Протокола 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в отношении необходимости принятия государством защитных мер «позитивного характера», особенно, если физическое или юридическое лицо может правомерно ожидать их реализации от государства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Текст судебного акта не опубликован. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2608298>.

<sup>2</sup> Пар. 134 Постановления Большой Палаты ЕСПЧ по делу «Енерилдыз против Турции» (*Öneryildiz v. Turkey*) (Application no. 48939/99) от 30 ноября 2004 г.

# Контактная информация



**Александра Хизунова**

**Юрист Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»**

**Тел: +7 495 783 7450**

**E-mail: [a.khizunova@rospravo.ru](mailto:a.khizunova@rospravo.ru)**

**Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»**

Денисовский пер., д. 23, стр. 6, Москва, 105005

**Телефон: +7 495 783 7450**

**Факс: +7 495 795 0390**

**Сайт: [www.rospravo.ru](http://www.rospravo.ru)**

**E-mail: [info@rospravo.ru](mailto:info@rospravo.ru)**