

ПЕРСПЕКТИВЫ ОСПАРИВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ В КОНТЕКСТЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИИ ПЕРЕД ВТО

PROSPECTS FOR CHALLENGING INTERNATIONAL ECONOMIC SANCTIONS IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S OBLIGATIONS TO THE WTO

N. Pokrovskaja

Summary. The article is devoted to the analysis of the issues of the effectiveness of countering sanctions pressure exerted on Russia in the context of its obligations to the WTO. Based on the analysis of the sources of international law, as well as the provisions formulated at the level of domestic and foreign doctrine, the author determines the legal nature of international economic sanctions, analyzes the potential for challenging them by diplomatic and judicial instruments. As a result of the study, the author comes to the conclusion that despite the very limited potential of the tools available in the international arena to counter the sanctions policy, state authorities in the field of foreign policy, as well as representatives of the Russian business community should build up the practice of interaction between entities interested in maintaining the world trade balance and participation of the Russian side in it.

Keywords: economic sanctions; WTO; obligations; UN Security Council; dispute resolution; international economic security.

Покровская Наталья Владимировна

*Соискатель, Казанский (Приволжский) федеральный университет
nataliavlاديمirovnapokrovskaja@gmail.com*

Аннотация. Статья посвящена анализу вопросов эффективности противодействия санкционному давлению, оказанному на Россию, в контексте ее обязательств перед ВТО. На основе анализа источников международного права, а также положений, сформулированных на уровне отечественной и зарубежной доктрины, автор определяет правовую природу международных экономических санкций, анализирует потенциал их оспаривания дипломатическими и судебными инструментами. В результате исследования, автор приходит к выводу о том, что, несмотря на весьма ограниченный потенциал имеющихся на международной арене инструментов противодействия санкциям, органам государственной власти в сфере внешней политики, а также представителям деловых кругов России, следует наращивать практику взаимодействия между субъектами, заинтересованными в поддержании всемирного торгового баланса и участия в нем российской стороны.

Ключевые слова: экономические санкции; ВТО; обязательства; Совет Безопасности ООН; разрешение споров; международная экономическая безопасность.

Экономические санкции стали важным инструментом внешней политики, и в последнее время цели их применения во многом зависят от государства-адресата. Несмотря на то, что понятие «экономические санкции» в настоящее время широко распространено в публичном дискурсе о международных отношениях, использование этого термина вызывает правовые проблемы. Традиционно понятие «санкции» было зарезервировано для принудительных мер, принимаемых международными организациями на основании их учредительных актов. [11] Анализ доктринальных источников породил противоречивые выводы: с одной стороны, санкции призваны вызвать эффект депривации, заставляя общественность отворачиваться от правительства и от политики, которая вызвала международное осуждение. С другой стороны, санкции могут привести к тому, что общественность сплотится против правительства, которое избрало политику применения санкционных инструментов.

По сути, экономическая санкция — это отсутствие торгово-экономического обмена между государствами с целью наказания одного из них по политическим и военным причинам. В зарубежной юридической доктрине под экономическими санкциями понимаются коммерческие или финансовые ограничительные меры, применяемые по ряду политических, военных или социальных причин одним или несколькими государствами против другого государства, группы или отдельного лица, для достижения внутренних или международных целей. Кроме того, под международными санкциями понимают совокупность принудительных мер и действий в ответ на совершение отдельным государством (группой государств) правонарушения. [12]

Санкции могут применяться в одностороннем порядке, но при этом государство, в отношении которого они действуют, имеет право на применение контрмер, [8] исходя из принципа взаимности. В праве ЕС понятие

санкций объединяет ограничительные меры (restrictive measures, могут иметь секторальный или горизонтальный характер) и персональные меры. [5, 7] В целом характер экономических санкций заключается не в том, чтобы создать сложную ситуацию против народа того или иного государства, а состоит в том, чтобы изменить поведение и политику правительства.

С момента принятия Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) в 1947 году оно было направлено на либерализацию торговли за счет снижения торговых барьеров и ликвидации дискриминации в международной торговле. Статьи I и III ГАТТ предусматривают режим наибольшего благоприятствования и национальный режим для всех договаривающихся государств, запрещающий применение дискриминационных мер в международной торговле. Статья XI (1) устанавливает более конкретное правило, согласно которому государство-член ВТО не может устанавливать в международной торговле никаких ограничений, кроме пошлин, налогов или других сборов. Следовательно, экономические меры, затрагивающие торговые ограничения, могут рассматриваться как противоречащие ценностям и принципам системы свободной торговли.

Однако право ВТО допускает введение ограничительных мер одним из ее государств-членов против отдельных государств или групп государств при определенных обстоятельствах (ст.ст. XIX–XX ГАТТ, ст. XIV ГАТС). Подобные меры применяются большинством государств в отношении товаров и услуг из государств-партнеров. Россия также вправе делать это. Протокол о присоединении России к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО (п. 4) сохраняет за Россией право применять ограничительные меры, не совместимые с положениями, например, п. 1 ст. II ГАТС, которые могут быть отнесены к ограничениям доступа на рынок. [2] И ГАТТ, и ГАТС включены в правовую систему России, что позволяет ей использовать положения этих соглашений в целях защиты национальных экономических интересов.

В праве ВТО ограничительные меры имеют широкий диапазон: это и антидемпинговые, и компенсационные, и специальные защитные меры, предусмотренные Соглашением по применению статьи VI ГАТТ, ч. II Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, ст. 2 Соглашения по специальным защитным мерам. В качестве санкций может выступить любая из нетарифных мер (а таких мер насчитывается 16 позиций согласно Классификатору ЮНКТАД). Подобная практика приводит к выводу о том, что нетарифные меры используются обычно как главные барьеры и регуляторы внешней торговли, [6] чтобы в одностороннем порядке добиться каких-то преимуществ, но одновременно эти же

нетарифные меры преподносят как экономические санкции, хотя истинная причина их введения зачастую та же: добиться конкурентных преимуществ.

Еще до вступления России в ВТО были приняты федеральные законы, регламентирующие применение различных мер, направленных на защиту внутреннего рынка. Одним из таких законов стал Федеральный закон «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров». Данный федеральный закон (ст. 2) разрешает вводить антидемпинговые пошлины или одобрение ценовых обязательств (антидемпинговые меры), компенсационные пошлины или одобрение обязательств (компенсационные меры), импортные пошлины или специальные пошлины (специальные защитные меры). Положения этого закона полностью соответствуют ст. 1 Соглашения по применению статьи VI ГАТТ, ч. II Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, ст. 2 Соглашения по специальным защитным мерам. Таким образом, комплекс экономических ограничительных мер, урегулированных российским законодательством, соответствует нормам права ВТО.

Вторым нормативным актом в обозначенной сфере стал Федеральный закон «О специальных экономических мерах», статья 3 которого допускает временное применение специальных экономических мер, необходимых для обеспечения интересов и безопасности государства, устранения или минимизации угрозы нарушения прав и свобод граждан.

После вступления России в ВТО были созданы и иные инструменты для защиты внутреннего рынка. Примечательно, что создавались они, в том числе, в рамках Таможенного союза, а впоследствии — ЕАЭС, и представляли собой различные меры нетарифного регулирования, применимые на евразийском пространстве.

Однако во взаимоотношениях России со странами Запада, последними был смещен акцент с применения «ограничительных мер» в соответствии с правилами ВТО на применение односторонних экономических санкций, в том числе и экономического характера в силу определенных политических событий. Так, в 2012 г. в Конгресс США принял «Закон Магнитского» (Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act), который искусственно увязал определенные «ограничительные меры», вводимые в одностороннем порядке, с выполнением Россией обязательств в сфере защиты прав человека (п. 3 ст. 402). На этом основании Конгресс США узаконил «замораживание» финансовых активов лиц, заподозренных в причастности к подобной деятельности, ограничил их право на распоряжение имуществом, принадлежащим им на праве соб-

ственности, а также осуществления деловых операций на территории США.

Очевидно, что в данном случае в основе принятого нормативного правового акта находится вмешательство во внутренние дела суверенного государства. США тем самым взяли на себя роль судьи, уполномоченного на разрешение нарушений прав человека во всем мире. Данный закон США планируют распространить и на другие государства. Это является примером экстратерриториального применения законодательства и судебной практики США в отношении других государств, по своей сути подрывает основы международного права и является очередной претензией США на исключительность и верховенство в международной системе.

Начиная с 2014 г. ряд западных государств, включая Австралию, Канаду, Норвегию и США, а также Европейский союз (ЕС) ввели в отношении России различные санкции, которые до сих пор носят разнонаправленный характер: первые из них включают запрет на поездки и «замораживание» активов определенных лиц, связанных с высшим руководством РФ. Вторые запрещают финансовые операции с определенными лицами, отдельными российскими гражданами и компаниями (в основном из энергетического и банковского секторов). Третьи вводят ограничения на торговлю оружием, оборудованием двойного назначения и технологиями нефтяной промышленности. В частности, в 2014 г. в США был принят Закон о поддержке свободы Украины, согласно которому устанавливается ряд секторальных санкций против России. Наиболее жесткие меры (запрет экспорта, ограничение банковских операций, запрет на инвестиции) предусмотрены в отношении трех секторов: оборонной промышленности, энергетической отрасли, рынка финансовых услуг (ст. 4–5).

Кроме секторальных, в данном законе упоминаются и персональные санкции (ст. 4, в отношении АО «Газпром»). Из п. 3 ст. 4 следует, что основанием для принятия закона стали политические обстоятельства, причем как уже возникшие во взаимоотношениях между Россией и другими постсоветскими государствами (Украина, Грузия), так и потенциально возможными (в этом контексте упомянуты Литва, Латвия, Эстония). Фактически это означает, что принятый закон основан не на потребности защиты национальной безопасности США, а на использовании в политических целях действительной или мнимой конфронтации России и приграничных с ней государств. В связи с присоединением Крыма к России экономические санкции были введены в отношении 37 российских юридических лиц, 65 физических лиц и 8 руководителей предприятий.

Эти санкции со временем ужесточались как с точки зрения их охвата (т.е. охватили большее число физических лиц и компаний), так и интенсивности (ужесточение условий допустимых финансовых операций). Однако, по мнению представителей органов государственной власти РФ, западные санкции несовместимы с мировой торговлей и правом ВТО. Они нарушают правила доступа на рынки и принцип наибольшего благоприятствования. [14] Тем не менее, Россия не только ввела собственные контрмеры (в виде экономических санкций), но и указала на свое право инициировать официальные процедуры урегулирования споров ВТО против США и ЕС.

У практикующих юристов и ученых сформировались различные мнения о возможностях и перспективах оспаривания санкций в отношении России в рамках ВТО. Сторонники первой группы «скептиков» обращают внимание на то, что санкции против России носят политический характер. Так, статья XXI ГАТТ позволяет государствам в определенных случаях отступить от позиций ГАТТ в целях обеспечения международного мира и безопасности. Такая формулировка обозначенной статьи предоставляет государствам-членам ВТО право на любые отклонения от норм права ВТО при обнаружении существенной угрозы международной безопасности, либо интересам национальной безопасности отдельно взятого государства, оставляя объем санкций на усмотрение государства, которое их вводит. [13] В этой связи И.В. Рачков отмечает безынициативность ВТО в вопросах введения и ограничения последствий экономических санкций. По этой причине все попытки оспаривания санкций в рамках данной организации до настоящего времени остаются безуспешными. В данном отношении перспектива обращения России в ВТО по вопросу обоснованности санкций, введенных в отношении нее, остается весьма нерадушной, поскольку может привести к осложнению торгово-политических отношений в рамках организации. Тем не менее, в качестве дипломатической площадки можно рассматривать Орган по разрешению споров (ОРС) ВТО, поскольку переговоры в данном формате могут способствовать компромиссным решениям между государствами, применяющими экономические санкции. [9]

Существует и группа исследователей, придерживающихся более оптимистичного настроения в рассуждениях об эффективности международных инструментов оспаривания экономических санкций. Так, С. Лапин считает, что норма ст. 11 ГАТТ (ограничение экспорта) предоставляет России право оспаривания экономических санкций, введенных в отношении представителей отечественных предприятий оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов. Также, можно считать вполне реальным оспаривание санкций

против российских банков на основании нарушений ГАТС, с указанием необходимости соблюдения режима наиболее благоприятствуемой нации (Most-Favored-Nation Principle). В таких условиях государствам, вводящим санкции против России, будет весьма непросто обосновать свою позицию о безусловной необходимости их введения, даже учитывая право на использование норм ст. XIV ГАТС. Аналогичного мнения придерживается В.Н. Мулюн, который отмечает, что степень объективности оценки ситуации в Украине со стороны США делает невозможным обоснование нарушения интересов национальной безопасности данного государства. В этих условиях В.Н. Мулюн предлагает рассчитывать на «моральную» поддержку деловых кругов, осознающих степень причинения ущерба своим экономическим интересам. [3]

Обобщая позиции исследователей, а также практику оспаривания экономических санкций посредством применения инструментов международного права, мы пришли к ряду выводов о перспективах такого оспаривания в контексте обязательств России перед ВТО.

В настоящее время в условиях отсутствия специализированных институтов, уполномоченных на разрешение вопросов обоснованности наложения и оспаривания санкций между субъектами международного права, государства-адресаты санкций, вынуждены обращаться к контролирующим и судебным органам субъектов, от которых данные санкции исходят. Наиболее выраженной данная проблема представляется в отношении финансово-экономических санкций.

Важнейшим субъектом обеспечения обоснованности международных экономических санкций является Совет Безопасности ООН. Учитывая состав постоянных и непостоянных членов данного органа, следует сказать, что многие государства-члены лишены полной автономии в вопросах реализации санкционной политики. С другой стороны, у Совета Безопасности ООН отсутствуют эффективные инструменты ограничения при обнаружении ситуаций, когда отдельные государства выходят за рамки резолюций Совета Безопасности ООН при наложении экономических санкций в отношении других государств.

Вопрос о правосубъектности международных организаций и межгосударственных объединений клубного типа (например G20, ФАТФ, ОЭСР) в сфере регулирования санкционной политики, следует рассматривать с учетом ограниченной легитимности решений, принимаемых в рамках данных организаций. Несмотря на тот факт, что данные многосторонние неформальные институты претендуют на ведущие роли в определении перспектив развития мировой экономики, их решения

носят скорее репутационный характер. Однако мы считаем необходимым поддерживать открытый диалог с такими организациями, поскольку это способствует снижению риска финансово-экономической изоляции России на международной арене. Диверсификация конструктивных взаимодействий в рамках таких организаций может повысить готовность отдельных государств, обладающих политическим суверенитетом, к принятию решений в сторону ослабления санкционных инструментов.

Говоря об экономических санкциях, нельзя не упомянуть специализированные финансовые международные организации, определяющие баланс в мировой финансовой политике. Среди таких организаций следует выделить Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР). Несмотря на отсутствие в уставных документах данных организаций положений об оспаривании экономических санкций, их региональные представительства вправе приостанавливать сотрудничество с субъектами, в отношении которых были применены санкционные инструменты. При принятии такого решения учитывается большинство голосов в управляющих структурах указанных организаций, а возобновление сотрудничества с субъектами — адресатами санкций возможно только после их отмены.

В источниках международного права, регламентирующих вопросы функционирования Европейского Союза, предусмотрены механизмы оспаривания правовых последствий санкций. Здесь, в первую очередь, следует упомянуть о нормах ст. 263 Договора о функционировании ЕС [1] о судебном контроле правомерности законодательных и иных актов, выносимых в рамках ЕС. Однако, как отмечается в многочисленных источниках, механизмы оспаривания адресных финансовых санкций в Суде ЕС на практике показывают крайне низкую эффективность. [4]

Принимая во внимание вышеизложенное, следует констатировать ограниченность использования международных институтов по вопросам позитивного воздействия на вводимые экономические санкции в отношении властей и делового сообщества России. По нашему мнению, это подтверждается неудачными попытками оспаривания санкций путем обращения к регуляторам ВТО, предпринятыми в первые годы формирования посткрымской ограничительной политики в отношении России. [10] Тем не менее, отрицать пользу от вступления России в ВТО не следует, поскольку неизвестно, насколько масштабнее оказались бы экономические санкции, не вступи Россия в данную организацию. Исходя из этого, мы полагаем, что именно механизмы ВТО оказали существенный сдерживающий

эффект при применении против России международных экономических санкций.

Использование Совета Безопасности ООН в качестве площадки для оспаривания санкций следует рассматривать лишь для достижения необходимого уровня дипломатического воздействия на субъекты международного права, доказывания необоснованности и неправомерности применения ограничительных инструментов, наносящих системный ущерб экономическому взаимодействию на международной арене.

Взаимодействие по антисанкционным вопросам с международными организациями и объединениями клубного типа необходимо для укрепления доверия между Россией и теми государствами, которые имеют влияние в ЕС, обладающими правом инициирования исков об обоснованности применения санкций со стороны США в отношении российских чиновников и предпринимателей, а также правом наложения вето на продление уже введенных санкций. Несмотря на очевидную заинтересованность многих государств ЕС в восстановлении полноценных торго-

вых отношений с Россией, степень их инициативности в данном вопросе до настоящего времени минимальная.

Подводя итог, следует отметить, что введение рядом государств-членов ВТО в одностороннем порядке широкого спектра экономических санкций против России, которые фактически нарушают идеологию, заложенную в праве ВТО, а также основные принципы международного права, следует расценивать как неправомерное ограничение экономической активности субъектов, пользующихся либерализацией режима торговли в рамках ВТО и неформальное повышение уровня экономической конкуренции по определенным видам товаров, работ и услуг между государствами-членами ВТО. Постановка вопроса об обоснованности и правомерности введения данных санкций, а также использование всех доступных (пусть и весьма ограниченных) международно-правовых инструментов, необходимо рассматривать в качестве одного из приоритетных направлений российской внешнеполитической деятельности по обеспечению интересов национальной и мировой экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о функционировании Европейского Союза (новая редакция) [Электронный ресурс] // URL: eulaw.ru/treaties/tfeu (Дата обращения: 01.06.2021).
2. Анисимова В.В., Романова И.А., Некрасова М.Л. География сферы обслуживания (третичный сектор экономики). — Краснодар: КубГУ, 2014. С. 259–263.
3. Владислав Мулюн: У РФ есть контраргументы опровергнуть санкции Запада в ВТО. Аргументы и Факты [Электронный ресурс] // Доступ: <https://aif.ru/money/economy/1309874> (Дата обращения: 31.05.2021).
4. Гландин С.В. Суд Европейского союза о правовых основаниях для отмены ограничительных мер (санкций) в отношении физических лиц // Международное правосудие. 2015. № 4 (16). С. 103–117.
5. Дораев М.Г. Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России: монография. — М.: Инфотропик-Медиа, 2016. С. 5–13;
6. Дюмулен И.И. Нетарифные меры в современной международной торговле: некоторые вопросы теории, практика и правила ВТО, интересы России // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 2. С. 3–20.
7. Жбанков В.А., Трубочева К.И., Слепак В.Ю. Правовой режим ограничительных мер в европейском праве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 240–255.
8. Петренко Е.Г. Правовое регулирование и научные подходы к понятию «санкция» // Научный журнал КубГАУ. — 2015. 111. С. 862–873.
9. Рачков И.В. Экономические санкции с точки зрения права ГАТТ/ВТО // Международное правосудие. 2014. № 3(11). С. 93–113.
10. Старшинова О.С. Реформа договоренности о правилах и процедурах разрешения споров ВТО // Московский журнал международного права. 2018. № 4. С. 82–95.
11. International Law Commission, Draft Articles on Responsibility for Internationally Wrongful Acts with commentaries, United Nations 2008, Commentary to Art. 22, pp. 75–76.
12. Lin, Tom C.W., Financial Weapons of War (April 14, 2016). Minnesota Law Review, Vol. 100, p. 1377, 2016, Temple University Legal Studies Research Paper No. 2016–25, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2765010>
13. Mitchell, Andrew. (2017). Sanctions and the world trade organization. 10.4337/9781784713034.00021.
14. Ukraine Freedom Support Act of 2014 № 113–272 // Congress.gov [электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5859/text> — Загл. с экрана.