

ВТО и региональные интеграционные объединения: соотношение «правовых сил» в урегулировании торговых споров

А.С. Сибатян

УДК 339.52+347.7

ББК 65.428

С - 501

Начиная со второй половины XX столетия регионализация неуклонно набирает силу ведущей тенденции переустройства международных экономических отношений. В рамках многих региональных объединений существуют собственные, полноценные нормативно-правовые базы и институциональные системы, а их внутренние споры, вытекающие из соответствующих договорно-правовых режимов, достаточно эффективно разрешаются созданными для этих целей региональными органами правосудия. Регионализация и глобализация экономических отношений являются взаимодополняющими, порой конкурирующими процессами. Эффективное сосуществование универсальных и региональных международных экономических организаций и то, как их деятельность воспринимается и оценивается международным сообществом, не в последнюю очередь зависит от того, каким образом строятся отношения между ними, насколько они воспринимают себя частью системы международного права.

«КОНТРОЛЬНЫЕ» МЕХАНИЗМЫ ВТО В ОТНОШЕНИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Очевидно, что процесс формирования системы ГАТТ/ВТО не мог игнорировать вопрос региональной экономической интеграции. В идеале нужно было не только установить критерии удовлетворения деятельности таких объединений правилам ГАТТ/ВТО, но и закрепить за организацией (ГАТТ мы рассматриваем как квази-организацию) соответствующие контрольные функции.

Видимость того, что ВТО обладает полномочиями надзора за созданием и функционированием зон свободной торговли, таможенных союзов и иных форм региональных экономических объединений, создают Статья XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ)

и Статья V Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС). Статья XXIV ГАТТ изначально была включена в текст ГАТТ в 1947 году. По результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986-1993 г.г.) был выработан текст ГАТС, в котором Статья V, по аналогии со Статьей XXIV ГАТТ, посвящена вопросам региональной интеграции.

Положения ГАТТ и ГАТС устанавливают критерии, которым должны соответствовать зоны свободной торговли и иные интеграционные объединения при их создании и дальнейшем функционировании. В частности, согласно Статье XXIV(5)(а) ГАТТ, пошлины и другие меры регулирования торговли, действовавшие в отношении третьих стран до момента создания таможенного союза, не должны стать в целом более высокими или более ограничительными, чем те, что действовали на составляющих его территориях до образования такого союза. Кроме того, соглашения о региональной интеграции должны передаваться в Комитет по региональной интеграции ВТО на предмет получения заключения о его соответствии критериям, установленным в Статье XXIV ГАТТ. Тем не менее, более чем полувековая практика применения Статьи XXIV ГАТТ наглядно свидетельствует о том, что деятельность Комитета по региональной интеграции не содержит никакой практической пользы.

Реальные возможности ВТО в части надзора за соблюдением государствами-членами организации правил создания и функционирования региональных интеграционных объединений состоят в следующем. Если член ВТО полагает, что при создании либо в ходе функционирования интеграционного объединения были нарушены его интересы, в частности, были аннулированы либо сокращены преимущества, предоставленные ему учредившими интеграционное объединение государствами, то по его запросу Орган по разрешению споров ВТО (ОРС) в порядке, установленном Договоренностью о правилах и процедурах разрешения споров (ДРС), инициирует процедуру разбирательства. Для рассмотрения спора созывается третейская группа, на решение которой затем может быть подана апелляционная жалоба. Если нарушение правил ВТО доказано, государства-нарушители должны в установленный ОРС срок его устранить. Если этого не произойдет, то истец вправе временно приостановить уступки, предоставленные государствам-членам интеграционного объединения. Либо нарушители в качестве компенсации предоставляют истцу торговые уступки, в которых у последнего имеется заинтересованность. Второй вариант, согласно тексту ДРС, гораздо предпочтительней. За всю историю существования возможности приостановления уступок, начиная с 1948 года, это право было реализовано членами ГАТТ/ВТО лишь несколько раз. Это объясняется тем, что приостановление уступок, как правило, в большей степени наносит ущерб потребителям государства, которое прибегает к приостановлению уступок, нежели государству-нарушителю.



СООТНОШЕНИЕ ПРАВА ВТО И СОГЛАШЕНИЙ О РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В вопросе соотношения права ВТО и соглашений о региональной интеграции существует, как отмечает авторитетный исследователь в области разрешения международных торговых споров Николаос Лавранос [Nikolaos Lavranos], два подхода. Согласно первому, монистическому подходу, ВТО предоставляет своим членам право на создание региональных интеграционных объединений, но только в той степени, в которой они образуют по отношению к ВТО подсистему. Таким образом, устанавливается приоритет ВТО по отношению к региональным объединениям. В соответствии со вторым, дуалистическим подходом, ВТО и региональные объединения друг от друга независимы. Их деятельность характеризуется, с одной стороны, сотрудничеством и взаимодополнением, а с другой – конкуренцией. То есть, такие отношения носят горизонтальный характер. По мнению Н. Лавраноса, второй подход является более верным, поскольку ДРС не устанавливает приоритета механизма урегулирования споров в рамках ВТО над процедурами разрешения споров, действующими в рамках региональных интеграционных объединений. Поэтому, на практике между ними не может быть формальной иерархии: они должны иметь одинаковую основу.¹

Мы поддерживаем дуалистический подход: соглашения системы ВТО и соглашения, подписанные в рамках региональных интеграционных объединений, обладают одинаковой юридической силой - вопреки сложившемуся стереотипу, первые не имеют приоритета над последними. Вместе с тем, нормативно-правовая база соглашений о региональной экономической интеграции очень тесно связана с правилами ВТО, поскольку последние регулируют большинство областей связанных с международной торговлей товарами, услугами, защиты интеллектуальной собственности и инвестиций. Поэтому нередко основанием для выявления одного и того же предполагаемого нарушения может быть как соглашение системы ВТО, так и соглашение, подписанное в рамках интеграционного объединения.

Напомним, что в ДРС отсутствует требование относительно того, что до подачи жалобы в ОРС спор должен быть рассмотрен национальными судебными органами, т.е. отсутствует требование исчерпания внутригосударственных (региональных) средств обжалования. Кроме этого, ни третейские группы, ни Апелляционный орган не уполномочены отклонять иски по спорам, вытекающим из соглашений системы ВТО. Таким образом, отношения между ОРС и региональными органами правосудия носят горизонтальный характер, и между ними потенциально существует вероятность возникновения конфликта юрисдикций, поскольку

¹ См.: Nikolaos Lavranos. The Brazilian Tyres Case: Trade Supersedes Health. Trade, Law and Development, Vol 1, No 2 (2009) <http://www.tradelawdevelopment.com/index.php/tld/article/view/1%282%29%20TL%26D%20231%20%282009%29/24> 29.10.2010. P. 17, footnote omitted.

у истца в определенных ситуациях может возникнуть формальное право подачи жалобы одновременно в ОРС и региональный судебный орган.

ПРЕЦЕДЕНТЫ ВТО, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Прецедентов разрешения споров, непосредственно связанных с условиями региональной интеграции, в практике ГАТТ/ВТО немного (можно предположить, что если бы участники Таможенного Союза - Россия, Казахстан и Беларусь – были членами ВТО, то в связи с формированием этого регионального объединения в ОРС поступило бы множество жалоб от членов ВТО, недовольных условиями данной интеграции). Из них хрестоматийным, пожалуй, является спор между ЕС и Турцией, по поводу введенных последней количественных ограничений в отношении импорта текстиля из Индии, которые, по утверждению ответчика, были необходимы в условиях интеграции Турции с ЕС.²

В контексте соотношения процедур разрешения споров наибольший интерес представляют рассматриваемые ниже решения ОРС в связи с введенными Мексикой ограничительными мерами в отношении безалкогольных напитков и запрете ввоза на территорию Бразилии восстановленных шин.

Мексикой был введен 20%-ый налог и некоторые другие ограничительные меры в отношении импорта безалкогольных напитков с использованием заменителей сахара, за исключением сахарозы. Интересы США были существенно затронуты введенными мерами, поскольку импорт соответствующих американских товаров на рынок Мексики (особенно продукции корпорации Кока Кола) был значительным. США, ссылаясь на нарушение Мексикой Статьи III ГАТТ, обязывающей членов ВТО предоставлять иностранным товарам национальный режим, подала жалобу в ОРС.

В ходе разбирательства Мексика заявила, что третьей группе, несмотря на наличие у нее *prima facie* юрисдикции, следовало ее отклонить, поскольку третья группа, как и другие органы международного правосудия, «обладает соответствующими подразумеваемыми полномочиями, вытекающими из самой природы органа правосудия».³ Мексика также утверждала, что введенную меру следует рассматривать в более широком контексте проблемы доступа на американский рынок сахарозы происхождения из Мексики, и что ОРС следует рекомендовать спорящим сторонам передать данный спор на рассмотрение арбитража, согласно положениям Главы XX Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА).

² Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products. Report of the Panel WT/DS34/R, 31 May 1999; Appellate Body Report WT/DS34/AB/R, 22 October 1999.

³ Appellate Body Report, Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and other Beverages, para. 45, WT/DS308/AB/R (March 6, 2006).



Третейская группа отвергла требование Мексики об отклонении юрисдикции, рассмотрела спор по существу и пришла к выводам о нарушении Мексикой обязательств о предоставлении национального режима товарам из США.

В ходе рассмотрения спора апелляционной инстанцией, арбитры, сославшись на решение Закона об Антидемпинге 1916 года,⁴ пояснили, что «наличие у международного суда права рассматривать вопрос о своей собственной юрисдикции и устанавливать ее наличие в любом споре, переданном на его рассмотрение, является широко известным правилом».⁵ Затем Апелляционный орган процитировал другое свое решение Индия – Патенты:⁶ «Хотя третейские группы обладают некоторой свободой усмотрения при установлении своих собственных рабочих процедур, такое усмотрение не распространяется на изменение существенных условий ДРС... *Ничто в ДРС не наделяет третейскую группу полномочиями пренебрегать либо вносить изменения ... в ясно изложенные условия ДРС*».⁷ Проанализировав ряд статей ДРС, регламентирующих деятельность третейских групп, в частности статьи 11 и 23, Апелляционный орган пришел к выводу об отсутствии оснований не соглашаться с мнением группы в том, что третейские группы ВТО «вряд ли обладают правом свободно выбирать, осуществлять им или же нет свою юрисдикцию».⁸ Апелляционный орган заметил, что на момент разбирательства в ОРС в рамках НАФТА не была инициирована процедура рассмотрения спора в более «широком контексте», на наличие которого ссылалась Мексика. Таким образом, Апелляционный орган пришел к выводу об отсутствии «правовых препятствий» рассмотрения спора.

В то же время, Апелляционный орган оставил небольшой резерв на будущее, добавив уточнение: «Мы не выражаем мнения относительно того, возможны ли иные обстоятельства, при которых существующие правовые препятствия способны помешать третейской группе вынести решение по существу рассматриваемого спора».⁹ То есть Апелляционный орган не исключил возможности существования таких правовых препятствий.

При этом представляется важным выделить два момента. Во-первых, в ДРС отсутствует прямо выраженный запрет на отклонение юрисдикции третейских

⁴ Appellate Body Report, *United States – Anti-Dumping Act of 1916*, WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adopted 26 September 2000, DSR 2000:X, 4793.

⁵ Appellate Body Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and other Beverages*, para. 45, WT/DS308/AB/R (March 6, 2006).

⁶ Appellate Body Report, *India – Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, WT/DS50/AB/R, adopted 16 January 1998, DSR 1998:I, 9.

⁷ Appellate Body Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and other Beverages*, WT/DS308/AB/R (Mar. 6, 2006). Para 47. Курсив добавлен Апелляционным органом

⁸ Ibid. (Mar. 6, 2006). Para. 53.

⁹ Ibid. (Mar. 6, 2006). Para 54.

групп: к своим выводам Апелляционный орган пришел, проанализировав положения об обязанности третейских групп урегулировать переданный на их рассмотрение спор. Однако, применяя иные методы толкования, можно было бы прийти и к противоположному заключению. Во-вторых, к сожалению, в ДРС нет ни слова о других органах правосудия, даже отсутствует упоминание такого принципа, как допустимость рассмотрения иска. Документ составлен так, будто юрисдикция ОРС ни при каких обстоятельствах не может полностью либо частично пересекаться с юрисдикцией других органов международного правосудия. Рассматриваемый ниже спор подтверждает возможность такого пересечения.

В 2001 году Уругвай, являющийся членом МЕРКОСУР, инициировал арбитражное разбирательство в рамках данной организации, оспаривая правомерность введения Бразилией запрета на импорт восстановленных шин. В 2002 году арбитражем *ad hoc* было принято решение о неправомерности запрета,¹⁰ после чего Бразилия приняла половинчатые меры по исправлению ситуации. В частности, Бразилией были введены послабления в отношении импорта рассматриваемого вида продукции из стран-членов МЕРКОСУР, тогда как режим поставок товара из третьих стран остался прежним. Поскольку решение было принято в рамках договорно-правового режима МЕРКОСУР и *de jure* не затрагивало третьи страны, то упреждать появление с их стороны аналогичных проблем, Бразилия, видимо, почитала преждевременным. Но долго ждать не пришлось: ЕС была подана жалоба на действия Бразилии в ОРС ВТО, и спор был рассмотрен обеими инстанциями.

В ходе рассмотрения спора третейской группой ЕС утверждал, что Бразилия, по меньшей мере, частично несла ответственность за проигранное ею в рамках арбитражной процедуры МЕРКОСУР дело, поскольку при защите своих интересов ею не было использовано такое основание введения ограничительных мер, как здоровье и безопасность человека, хотя Статья 50(d) Договора Монтевидео предусматривает такое исключение, аналогичное изложенному в Статье XX(b) ГАТТ.¹¹ Данный тезис не был поддержан третейской группой, которая сочла нецелесообразным «детально оценивать выбранные Бразилией аргументы в рамках разбирательства МЕРКОСУР либо предугадывать исход дела в свете выбранной Бразилией судебной стратегии в этих процессах».¹² Одновременно с этим третей-

¹⁰ MERCOSUR *ad hoc* Arbitral Tribunal, *Uruguay v Brazil-Import prohibition of remolded tyres from Uruguay* (9 January 2002).

¹¹ Treaty of Montevideo, Instrument Establishing the Latin American Integration Association (ALADI), done at Montevideo, August 1980. Статья 50(d) гласит: «Ни одно положение настоящего Договора не должно быть истолковано таким образом, чтобы препятствовать принятию либо соблюдению мер, касающихся... (d.) защиты жизни и здоровья человека, животных растений».

¹² Panel Report, *Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres*, WTO case no WT/DS332/R (12 June 2007). Para. 7.276.



ская группа уточнила, что, «хотя избранная Бразилией стратегия защиты в ходе процедуры в рамках МЕРКОСУР не убедила арбитраж МЕРКОСУР, сама по себе она не кажется неразумной или нелепой».¹³ Апелляционный орган в свою очередь отметил, что Бразилией могло быть использовано вышеуказанное обоснование введения ограничительных мер, однако Бразилия решила этого не делать.¹⁴

Сказанное Апелляционным органом относительно поведения Бразилии в рамках арбитражного разбирательства МЕРКОСУР почему-то дало основание некоторым специалистам в области международного права утверждать, что, «обсуждая судебную стратегию Бразилии перед *ad hoc* арбитражем МЕРКОСУР, и таким образом полагая, что Бразилии следовало бы прибегнуть к защите, сродни той, что была найдена в ГАТТ, Апелляционный орган на самом деле коронует себя в качестве высшей инстанции в области торгового права. Это самовозвеличивание затрагивает суверенное право Бразилии защищать свои интересы перед другими органами по разрешению споров...».¹⁵ Данное суждение представляется, по меньшей мере, спорным. У Апелляционного органа, как и у третейской группы, есть право приводить любые доводы и аргументы, имеющие отношение к переданному на их рассмотрение спору, включая оценку стратегии защиты интересов спорящими сторонами перед иными органами правосудия. Такие оценки, имеющие характер *obiter dictum*, отнюдь не означают, что ОРС позиционирует себя в качестве высшей судебной инстанции.

ВОЗМОЖНОСТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ДУБЛИРУЮЩЕГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Рассмотренные выше споры затрагивали вопрос конфликта юрисдикций лишь опосредованно. Однако есть основания полагать, что проблема конфликта юрисдикций между ОРС ВТО и региональными органами правосудия со временем будет нарастать. Хотя в деятельности последних и ОРС ВТО существуют значительные процессуальные различия, в основе их функционирования лежат одни и те же принципы. Поэтому выработка правил, направленных на недопущение дублирующего судопроизводства, представляется посильной задачей.

В рассматриваемом контексте заслуживает внимания предложение профессора международного права Института международных исследований (Женева) Джуста Паувелина [Joost Pauwelyn]: «Для недопущения дублирующих процедур и защиты ограниченных ресурсов, особенно это касается развивающихся стран, соглашения о региональной интеграции должны включать оговорку об исключении подсудности («*forum exclusion clause*»), устанавливающей, что как только спор представлен

¹³ Ibid. (12 June 2007). Para. 7.276.

¹⁴ Appellate Body Report, *idem*, WTO case no WT/DS332/AB/R (3 December 2007)). Para. 234.

¹⁵ Nikolaos Lavranos, Nicolas Viellard. *Competing Jurisdictions Between MERCOSUR and WTO. The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 7 (2008), 205–234.

на рассмотрение ВТО либо регионального органа правосудия, аналогичный вопрос не может повторно рассматриваться иным судебным органом». ¹⁶ Ключевой в данном предложении является фраза «аналогичный вопрос» (в оригинале – «*same matter*»). Имеется в виду «аналогичный иск» или же «аналогичный спор»? От объема содержания данных понятий может зависеть возможность либо невозможность дублирующего судопроизводства, поскольку понятие «аналогичный спор» шире понятия «аналогичный иск».

Представим ситуацию, когда государство «А», полагая, что государством «Б» неправомерно введены в отношении его товаров антидемпинговые пошлины, подает жалобу в региональный судебный орган (притом, что оба являются членами соответствующего интеграционного объединения). Проиграв спор, истец подает повторный иск, но уже в ОРС ВТО. При этом идентичны стороны спора и предмет, но отличны основания исков. В первом случае истец ссылался на нарушение соглашения, подписанного в рамках интеграционного объединения, во втором – на Соглашение о применении Статьи VI ГАТТ (так наз. «Антидемпинговый кодекс ВТО»).

Возникает вопрос: может ли в таком случае созданная для рассмотрения спора третейская группа, сославшись на принципы *res judicata* и оговорку об исключении подсудности в отношении *аналогичного иска* отклонить его? Формальный ответ на данный вопрос будет отрицательный. *De jure* принцип *res judicata* может применяться при наличии полной тождественности исков, а именно: идентичности сторон спора, предмета иска и его оснований. Хотя такая классическая трактовка принципа, дошедшая до нас еще со времен римского права, более не отвечает реалиям международных отношений, к сожалению, устоявшаяся практика более гибкого, адаптированного к современным условиям толкования содержания принципа *res judicata* пока не сложилась. Если же оговорка об исключении подсудности будет действовать в отношении *аналогичного спора*, то в таком случае иск может быть отклонен.

Проблема совпадающей юрисдикции могла бы быть решена также посредством комплексного рассмотрения спора. В частности, орган правосудия, которому передан спор, может рассматривать его в более широком контексте, т.е. в свете правового регулирования ВТО и соответствующего регионального объединения. Такое комплексное рассмотрение спора учитывает все факты и правовые аспекты и не ведет к его расщеплению и, соответственно, в наибольшей степени отвечает инте-

¹⁶ Joost Pauwelyn. Legal Avenues to “Multilateralising Regionalism”: Beyond article XXIV. Paper presented at the Conference on Multilateralising Regionalism Sponsored and organized by WTO – HEI. Co-organized by the Centre for Economic Policy Research (CEPR) 10-12 September 2007 Geneva, Switzerland. P. 34.

http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/con_sep07_e/pauwelyn_e.pdf Дата последнего доступа 24.05.2011.



ресам правосудия. Не следует исключать также возможность объединения исков. Однако и здесь существует несколько «но».

Во-первых, юрисдикция ОРС ВТО и региональных органов правосудия строго ограничена спорами, вытекающими из соответствующих договорных режимов. Потребуется внесение принципиальных изменений в ДРС и множество региональных соглашений о процедурах разрешения споров, что весьма проблематично. Во-вторых, необходимым условием применения комплексной стратегии урегулирования спора является отсутствие нормативного конфликта между рассматриваемыми соглашениями. В-третьих, существует неопределенность относительно правовых последствий «комплексного» рассмотрения спора, в частности, возникает проблема принудительного исполнения таких решений.

Наиболее реалистичным решением проблемы дублирующего судопроизводства представляется использование судебных техник, реализация которых не потребует пересмотра существующей нормативно-правовой базы на предмет расширения юрисдикции органов правосудия и/или внесения в нее дополнительных оговорок и принципов. Необходимым условием для этого является, на наш взгляд, разработка новых подходов и доктрин, более гибких методов толкования процессуальных принципов, отвечающих современным условиям отправления международного правосудия. Среди них – принцип *res judicata, lis pendens*, и самое главное – принцип допустимости рассмотрения иска. Следует также глубже проработать, раскрыть концепцию подразумеваемых полномочий органов международного правосудия, потому что буквальное толкование правил судопроизводства не всегда отвечает интересам правосудия.

Главная роль в этом, безусловно, принадлежит Органу по разрешению споров ВТО, обладающему наивысшим авторитетом в области разрешения международных торговых споров и достаточными интеллектуальными ресурсами: членами третейских групп и арбитрами ОРС, как правило, являются крупнейшие в мире специалисты в области международного торгового права. Поэтому именно ОРС ВТО должен задавать основное направление работы, стать центром формирования новых идей и предложений. Для достижения наилучшего результата ОРС ВТО необходимо осуществлять тесное взаимодействие с региональными органами международного правосудия, учитывать горизонтальный характер существующих взаимосвязей и не претендовать на юридическое верховенство. Таким образом могут быть выработаны наилучшие решения, реализация которых будет способствовать укреплению единства системы международного права и повышению эффективности международного судопроизводства.