

УДК 341(73):001

Имплементация права ВТО в российскую правовую систему**Тюрина Н.Е.**Кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматриваются некоторые особенности имплементации права ВТО в российскую правовую систему и отмечаются негативные последствия прямого действия многосторонних соглашений права ВТО во внутреннем правопорядке.

Ключевые слова: право ВТО, таможенный союз, тарифное регулирование, нетарифное регулирование.

Национальное право, регулирующее внешне-торговую деятельность в России в настоящее время, базируется на праве ВТО¹. Это обусловлено тем, что ряд обязательств, вытекающих из многосторонних соглашений членов ВТО, затрагивает правила государственного регулирования внешнеторговой деятельности, закрепляемые в национальном законодательстве. Это – обязательства по вопросам таможенного, нетарифного, антидемпингового регулирования, регулирования субсидируемого импорта, технических барьеров, правительственных закупок, торговли отдельными видами товаров, защиты связанных с торговлей интеллектуальных и инвестиционных прав и другим, включая защиту национальных интересов в международной торговле.

В Марракешском соглашении об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1995 г. (п. 4 ст. XVI) установлено, что каждый член обеспечивает соответствие своих законов и иных нормативных актов и административных процедур своим обязательствам, вытекающим из прилагаемых Соглашений [1]. Данное предписание со всей определенностью указывает на способ имплементации многосторонних соглашений права ВТО в национальном праве. Вместе с тем, оно оставляет законодателю свободу в части изложения сути соответствующих правил и формы их закрепления в национальных актах и не требует допущения прямого действия и непосредственного применения права

ВТО в национальных правовых системах. При выполнении указанного установления имплементация права ВТО в России происходила в специфических обстоятельствах юридического характера.

Первым таким обстоятельством является содержание общего конституционного положения о месте норм международного права в российской правовой системе. В силу данного положения, изложенного в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ [2], многосторонние соглашения права ВТО получили в России особый по сравнению другими национальными правовыми системами статус, что разъясняется в Докладе рабочей группы по вступлению Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (далее – Доклад). В Докладе (п. 151) отмечается, что «с даты ратификации Российской Федерацией Протокола о присоединении, включающего Соглашение ВТО и другие обязательства, принятые Российской Федерацией как часть условий присоединения к ВТО, он становится неотъемлемой частью правовой системы Российской Федерации. *Органы судебной власти Российской Федерации будут толковать и применять его положения* (курсив – Н.Т.). Таким образом, международные договоры Российской Федерации, в отношении которых согласие Российской Федерации на участие в них выражено путем принятия федерального закона (как в случае Протокола о присоединении Российской Федерации), имеют приоритет при применении перед всеми предыдущими и последующими федеральными законами, равно как и перед всеми подзаконными нормативными правовыми актами (указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и

¹ В контексте данной статьи под правом ВТО понимаются многосторонние соглашения, участие в которых является обязательным для членов ВТО.

распоряжениями Правительства Российской Федерации, актами федеральных органов исполнительной власти)» [3].

В Законе «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г., который относится к числу наиболее важных актов с точки зрения имплементации права ВТО, нет прямого установления приоритета международно-правовых норм в сфере его действия. Однако из положения ст. 3, где говорится, что государственное регулирование внешнеторговой деятельности основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации [4], вытекает, что внешнеторговая деятельность является предметом регулирования со стороны международных договоров, и, следовательно, не исключены коллизии между данным законом и международными договорами, в которых участвует Россия как член ВТО. В частности они могут возникнуть в связи с обязательствами по будущим соглашениям. Отсутствие в данном законе прямого указания на приоритет международного договора не должно вызывать сомнений относительно признания данного приоритета с учетом п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем приоритет положений многосторонних соглашений права ВТО по отношению к нормам национального права может иметь и негативные последствия.

Указание в Докладе на возможность применения права ВТО российскими судами открывает такую возможность, как оспаривание в российских судах актов России, ссылаясь на право ВТО. В Докладе (п. 151) уточняется, что если суд высшей инстанции установит, что положение нормативного правового акта, за исключением Конституции и федеральных конституционных законов, противоречит положениям международного договора Российской Федерации, такое положение будет признано недействительным и не подлежащим применению.

Между тем, в соответствии с документом ВТО – Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров [5], – принципиальным моментом в аргументации сторон, подающих жалобу, является не указанное противоречие, а доказательство факта сокращения выгод в результате принятия национального акта. И поскольку рассматриваемое противоречие не всегда приводит к сокращению выгод, то жалоба, поданная на государство в связи с принятием меры, противоречащей правилам ВТО, может быть не поддержана при разрешении спора в ВТО. Таким образом, возможность обращения в российский суд, для которого принципиаль-

ным вопросом будет противоречие российского акта международному договору, в отсутствие взаимности, дает неоправданные преимущества партнерам России по ВТО для защиты своих интересов в торговых отношениях с Россией.

Вторым обстоятельством является то, что к моменту вступления России в ВТО многие нормы, регулирующие внешнеторговую деятельность, уже утратили характер национального права. Участие в Таможенном союзе² предопределило общность данных норм для России и государств-членов данного интеграционного образования. В указанных условиях требование Марракешского соглашения (п. 4 ст. XVI) о приведении в соответствие с правом ВТО права России означало приведение в соответствие с правом ВТО права, действующего в России, т.е. права Таможенного союза. С этой целью членами Таможенного союза был заключен Договор «О функционировании таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы» от 19 мая 2011 г. [6] (далее – Договор).

В Договоре (п. 1 ст. 2) установлено: «Стороны примут меры для приведения правовой системы Таможенного союза и решений его органов в соответствие с Соглашением ВТО, как это зафиксировано в Протоколе о присоединении каждой из Сторон, включая обязательства каждой Стороны, принятые в качестве одного из условий ее присоединения к ВТО. До того, как эти меры приняты, положения Соглашения ВТО, включая обязательства, принятые Сторонами в качестве условий их присоединения к ВТО, имеют приоритет над соответствующими положениями международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и решений, принятых его органами».

Таким образом, право ВТО (за исключением, предусмотренным п. 6 ст. 1 Договора), устанавливающее обязательства для РФ, стало обязательным для стран-партнеров России по Таможенному союзу до вступления их в ВТО. Кроме того, Договором была фактически расширена компетенция Суда ЕврАзЭС³, который, в соответствии со ст. 13 Статута Суда, не был наделен полномочиями по вынесению решений, связанных с обязательствами государства как члена ВТО, в частности решений об исполнении указанных обязательств. Однако, как отмечается в Докладе рабочей группы, «компетенция Суда может быть расширена либо ограничена ..., если это предусмотрено международным соглашением, составляющим часть правовой системы Таможенного союза».

² На момент ратификации Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации это был Таможенный союз ЕврАзЭС (Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации). На базе Таможенного союза ЕврАзЭС по договору от 29 мая 2014 г., который вступил в силу 1 января 2015 г., был образован Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

³ В настоящее время функции Суда ЕврАзЭС выполняет Суд Евразийского экономического союза (Суд ЕАЭС).

Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы входит в правовую систему Таможенного союза, следовательно, нарушение государством-членом Таможенного союза либо органом Таможенного союза положений данного договора, относящихся к обязательствам по праву ВТО, может быть предметом рассмотрения в данном Суде. При этом, в соответствии с п. 2 ст. 2 Договора, «права и обязательства Сторон, вытекающие из Соглашения ВТО, как они определены в Протоколах о присоединении каждой из Сторон к ВТО, включая обязательства, взятые в качестве условия присоединения Стороны к ВТО, которые становятся частью правовой системы Таможенного союза, не подлежат отмене или ограничению по решению органов Таможенного союза, включая Суд ЕврАзЭС, или международным договором, заключенным между Сторонами».

Рассмотренные обстоятельства со всей очевидностью показывают, что включение многосторонних соглашений права ВТО в правовые системы России и Таможенного союза ЕАЭС со всеми вытекающими из этого факта последствиями превосходит обязательства, предусмотренные для членов ВТО п. 4 ст. XVI Марракешского соглашения. Одновременно подтверждается, что на основе права ВТО могут возникать обязательства для государств, не входящих в эту организацию.

Содержание п. 4 ст. XVI Марракешского соглашения обусловило еще одну особенность имплементации многосторонних соглашений права ВТО в российскую правовую систему – предварительный характер [7, с. 8]. Несмотря на то, что данная статья не содержит прямых указаний относительно того, в каком порядке национальное законодательство и соответствующие процедуры должны приводиться в соответствие с правом ВТО, выполнение данного требования стало условием для вступления России в эту организацию.

Принципиальное значение в праве ВТО имеют положения, направленные на либерализацию международной торговли. К ним относятся правила тарифного и нетарифного регулирования.

Таможенный тариф является инструментом государственного регулирования внешней торговли для всех государств. Основные цели тарифного регулирования – рационализация структуры ввоза товаров в государство, поддержание оптимального соотношения вывоза и ввоза товаров, создание условий для прогрессивных изменений в структуре производства и потребления, защита национальной экономики от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции [8, с. 224].

Таможенный тариф стоял на первом месте среди пяти разновидностей барьеров в международной торговле при подготовке текста Генерального соглаше-

ния по тарифам и торговле (ГАТТ). Однако, поскольку этот барьер нельзя было назвать непреодолимым, было решено, что «тарифы можно сохранить, но организовать переговоры по снижению их» [9, р. 8]. В итоге в Преамбуле к Генеральному соглашению по тарифам и торговле было установлено, что достижения целей соглашения его участники будут принимать взаимные и взаимовыгодные меры, направленные на существенное снижение тарифов, а в ст. XXII bis получили закрепление положения о проведении многосторонних тарифных переговоров [10]. Значительное снижение тарифов в ходе этих переговоров отмечается как одно из наиболее важных достижений ГАТТ, причем имеющих не только экономическое, но и юридическое значение.

Согласованные тарифные уступки закрепляются в списках, служащих приложениями к Соглашению. В соответствии со ст. II ГАТТ, устанавливаемые государствами таможенные пошлины на импорт товаров, происходящих с территории договаривающихся государств, не могут облагаться пошлинами, превышающими ставки, указанные в списках.

Для потенциальных членов ВТО согласование с действительными членами Организации ставок таможенных пошлин является одним из первоочередных вопросов. Так, Россия приступила к двухсторонним тарифным переговорам в начале 1998 г., и они продолжались более 10 лет.

В РФ таможенный тариф получил закрепление в законодательстве как основной инструмент государственного регулирования внешнеторговой деятельности в порядке предварительной имплементации права ВТО. Так, в п. 1 ст. 12 ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» таможенно-тарифное регулирование значится первым пунктом в перечне методов государственного регулирования.

Действующие в настоящее время ставки таможенных пошлин в России установлены с учетом обязательств России, принятых при вступлении России в ВТО. В соответствии с Договором «О функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы» (ст.ст. 1, 2), они получили распространение на партнеров России по Таможенному союзу.

Имплементация права ВТО в российскую правовую систему оказала также существенное влияние на содержание норм о нетарифном регулировании внешней торговли.

При создании ГАТТ была предпринята попытка исключить применение государствами нетарифных методов регулирования, однако положения, относящиеся к данному вопросу, было бы точнее охарактеризовать как регламентацию их использования. В соответствии со ст. XX ГАТТ, правительства могут принимать и усиливать меры по достижению различных целей, если эти меры не представляют со-

бой скрытые ограничения международной торговли или неоправданную дискриминацию между странами с одинаковыми условиями. Ст. XXI предоставляет правительству право предпринимать действия, которые оно считает необходимыми для защиты своих основных интересов безопасности. Параграф 2 ст. XI предусматривает исключения к параграфу 1 той же статьи, устанавливающему запрет на количественные ограничения.

Приведенные примеры послужили основанием рассматривать попытку запрета нетарифных методов регулирования как безуспешную. Есть также мнение, что широкому распространению нетарифных барьеров, в частности квот, в немалой степени способствовало снижение таможенных тарифов [11].

В РФ нетарифное регулирование предусмотрено п. 1 ст. 12 ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» наряду с таможенно-тарифным. Однако, что идет в едином русле с требованиями права ВТО, оно может осуществляться только в случаях, предусмотренных ст.ст. 21-24, 26 настоящего закона, при соблюдении указанных в них требований. Цель ст. XI ГАТТ – общая отмена количественных ограничений – в п. 1 ст. 21 ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» имплементирована в формулировке: «Импорт и экспорт товаров осуществляются без количественных ограничений, за исключением...», т.е. в исключительных случаях. Основания для временных запретов или ограничений экспорта и импорта, установленные в РФ, являются рецепцией п. 2 ст. XI ГАТТ.

Ст. 22 рассматриваемого закона «Недискриминационное применение количественных ограничений» повторяет название ст. XIII ГАТТ, однако по содержанию российская норма не идентична тексту ГАТТ, в чем в принципе нет необходимости, так как установления ст. XIII касаются не только внутригосударственного регулирования, но и взаимоотношений с иностранными государствами. Тем не менее суть недискриминации, предписываемой ГАТТ, получила в РФ законодательное закрепление. Соотношение данных норм можно рассматривать как пример гармонизации.

Правила ГАТТ о лицензировании и разрешениях и исключения из них (в том числе, общие исключения, относящиеся, и к лицензированию), установленные в ряде статей (XI, XIII, XIX, XX, XXI, XXV), в одних случаях текстуально (рецепция), в других, – сохраняя смысловое значение (гармонизация), изложены в рассматриваемом Законе РФ в ст.ст. 24, 26, 32.

Выделенные особенности имплементации права ВТО в правовую систему Российской Федерации позволяют сделать следующие выводы:

1. Приведение национального законодательства в соответствие с правом ВТО, как общее требование для всех участников этой организации, обеспечивает

баланс индивидуальных интересов государств и дает возможность отстаивать их на основе права ВТО.

2. Положения российского законодательства в отношении ратифицированных Россией международных договоров могут привести к недопустимой ситуации в сфере правового регулирования внешнеторговой деятельности. Требуется предупредить данную ситуацию путем ограничения прямого действия в российской правовой системе международных торгово-экономических договоров, которые не имеют аналогичного действия в других национальных правовых системах.

Литература:

1. Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации // Результаты Уругвайского раунда многосторонних переговоров. Правовые тексты в 2-х т. Т. 2. – М.: МАИК: Наука/Интерпериодика, 2001. – С. 5-14.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СПС Гарант.
3. Доклад рабочей группы по вступлению Российской Федерации во Всемирную торговую организацию // WT/ACC/RUS/70 WT/MIN(11)/2 17 November 2011. – URL: minpromtorg.gov.ru/docs/#!911
4. Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850.
5. Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров // Результаты Уругвайского раунда многосторонних переговоров. Правовые тексты в 2-х т. Т. 2. – М.: МАИК: Наука/Интерпериодика, 2001. – С. 344-367.
6. Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы. Ратифицирован Федеральным законом от 19.10.2011 г. № 282-ФЗ. Ст. 5970. – URL: <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2011043000&docid=10>
7. Комендантов С.В. Проблемы имплементации в Российской Федерации нормативных положений правовой системы Всемирной торговой организации. – Воронеж: ВГУ, 2006. – 199 с.

8. Додонов В.Н., Доронина Н.Г., Крутских В.Е. Право международной торговли. Словарь-справочник / Под ред. Б.И. Пугинского. – М.: Славия, 1997. – 304 с.
9. Jackson J. The World Trading System: Law and Policy in International Economic Relations. – Cambridge and London: MIT Press, 1997. – 450 p.
10. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ – 1947) // Результаты Уругвайского раунда многосторонних переговоров. Правовые тексты в 2-х т. Т. 2. – М.: МАИК: Наука/Интерпериодика, 2001. – С. 390-394.
11. Root F.R. International trade and investment. – Cincinnati, Ohio: South-Western Publishing Co, 1990. – 696 p.

Implementation of WTO Law in Russian Legal Framework

N.E. Tiurina
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon particularities of the implementation of WTO law in Russian legal framework and negative consequences of direct effect of multisided agreements of WTO law in domestic public order.

Key words: WTO law, customs union, tariff regulation, non-tariff regulation.

