

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ ТОВАРАМИ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ

© 2014 Матвиенко Галина Владимировна

кандидат юридических наук, доцент

Российская академия правосудия

117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69А

E-mail: galina7772005@yandex.ru

Обозначены основные проблемы правового регулирования внешней торговли товарами в условиях вступления России в ВТО и функционирования Таможенного союза Евразийского экономического сообщества: на уровне Союза не закреплены принципы регулирования внешней торговли, перечень мер содействия такой деятельности; несовершенны процедуры применения методов государственного регулирования внешней торговли товарами. Помимо устранения указанных недостатков, предложено пересмотреть образовательный стандарт в области юридического образования в целях кадрового обеспечения бизнеса и органов государственной власти специалистами в сфере внешней торговли.

Ключевые слова: внешняя торговля, принципы правового регулирования, таможенно-тарифный метод, нетарифный метод, меры неэкономического характера, техническое регулирование, утилизационный сбор.

В юридической науке развернулась дискуссия о возможном формировании новой отрасли права - экономического права¹. Постановка вопроса о необходимости его изучения не случайна, созвучна интеграционным процессам и внутригосударственным преобразованиям в сфере судостроительства (что такое экономические споры, например, еще предстоит решить). Между тем, как показала полемика в рамках прошедшей конференции², в науке пока не сложилось единой позиции относительно места рассматриваемого блока правовых норм и институтов в структуре права, относительно границ предмета его правового регулирования.

В настоящее время ученый мир проявляет вынужденный позитивизм: он сосредоточен на анализе проблем, возникающих в результате оформления публично-правового режима, регламентирующего осуществление экономической деятельности в России. Последний находится под воздействием трех уровней нормативного регулирования: международного глобального (прежде всего, в рамках ВТО), международного регионального (на уровне ЕврАзЭС) и национального. Вот этот конечный результат, полагаем, нас и должен интересовать как объект анализа и построения прогнозов, разработки конкретных предложений по совершенствованию такого правового режима.

Поскольку интеграция - последствие проявления политической воли, остановимся на вопро-

сах отдельного сектора правового регулирования государством экономической деятельности - внешней торговли товарами.

Обратимся к основным пробелам в названной области, которые отчетливо проявились в связи с образованием Таможенного союза и дальнейшего преобразования его в союз экономический, а также ввиду вступления России в ВТО.

1. Любая страна, союз государств ориентируются на общепризнанные стандарты регулирования внешней торговли. Международным сообществом они закреплены в виде базовых принципов (например, недискриминации, свободы транзита - в ГАТТ³), конкретизированных и дополненных как на международном, так и на национальном уровне⁴. Нормативное закрепление границ государственного вмешательства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов - гарантия защиты не только их прав, но и законных интересов.

К сожалению, в договорах и соглашениях, принятых на уровне Таможенного союза ЕврАзЭС, отсутствует четкий перечень стандартов наднационального регулирования экономики в целом и внешней торговли товарами в частности. С учетом расширения сфер влияния, которые составляют круг полномочий Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), это несет потенциальную угрозу безграничного вмешательства наднациональных структур в деятельность участников ВЭД⁵.

Очевидно, что гарантом соблюдения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов должен стать Суд ЕврАзЭС. Однако это не умаляет важности установления границ влияния ЕЭК, в том числе и для обеспечения интересов национальной безопасности.

2. Государство, интеграционное образование стремятся реализовать конкретные задачи проводимой торговой политики посредством применения соответствующего инструментария - методов государственного регулирования внешней торговли.

Под торговой политикой следует понимать: одно из основных направлений экономической политики⁶; деятельность государства, нацеленную на создание благоприятных условий для отечественных производителей и обеспечение их доступа на внешние рынки, а также обеспечение доступа товарам и услугам иностранного производства на внутренний рынок⁷.

Система запретов и ограничений, закрепляемых нормативно, применяемых в комплексе ради достижения конкретной задачи проводимой торговой политики, получила название метода государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Применительно к внешней торговле товарами отечественный Закон, равно как и союзные акты, позволяет обозначить таможенно-тарифный и нетарифный инструментарий регулирования, меры экономического и административного характера, способствующие развитию внешнеторговой деятельности.

Согласно п. 2 ст. 12 Закона, “не допускаются иные методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности”.

Проанализируем практику применения указанных методов в условиях интеграции.

Таможенно-тарифное регулирование заключается в установлении ввозных и вывозных таможенных пошлин⁸.

Правильное исчисление импортной таможенной пошлины зависит от определения декларантом кода единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (далее - ТН ВЭД)⁹, страны происхождения товара (поскольку для некоторых стран действуют тарифные преференции), а также от верной оценки таможенной стоимости.

Расчет таможенной пошлины в современных условиях сопряжен с трудностями.

Так, по правилам Таможенного союза, декларант, сомневающийся в классификации товара по единой ТН ВЭД, а также в стране происхождения товара, вправе обратиться в таможенный орган за соответствующим предварительным решением. К сожалению, оно действует исключительно в том государстве Союза, где было принято.

Кроме того, эксперты ВТО неоднократно отмечали, что применение ряда методов оценки таможенной стоимости затруднено: в Таможенном союзе недоступна для импортера полная и достоверная информация о сделках с идентичными и однородными товарами, что делает невозможным применение одноименных методов оценки таможенной стоимости¹⁰.

Метод нетарифного регулирования - система количественных и иных ограничений экономического характера, которые нацелены, прежде всего, на защиту отечественного производителя.

Ранее зарубежные и отечественные ученые причисляли к мерам нетарифного регулирования все те запреты и ограничения, которые применяются помимо ставки таможенной пошлины¹¹.

В настоящее время в науке наметилась тенденция рассматривать такие меры в качестве инструментария торговой политики, применяемого исключительно в целях протекции отечественного производства, созданного с тем, чтобы с его “помощью осуществлять регулирование внешней торговли”¹².

Итак, круг мер нетарифного регулирования значительно сузился¹³.

В отечественном Законе¹⁴ и союзном Соглашении¹⁵ перечислены не только нетарифные меры, но и основания для их применения, причем перечни этих барьеров в торговле отличаются друг от друга, что приводит к путанице на практике. Например, в российском Законе специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры¹⁶ названы в ряду случаев нетарифного регулирования, в Соглашении - нет.

В перечне указанных в Таможенном кодексе Таможенного союза запретов и ограничений находим меры нетарифного регулирования¹⁷. Однако мер борьбы с демпингом (скрытым и явным) и возросшим импортом в нем нет. Вероятно, национальные и нормативные акты Таможенного союза должны быть приведены к “единому знаменателю”.

Антидемпинговый процесс, результатом которого является применение особой разновидности нетарифной меры, основан на сложных про-

цедурах взаимодействия контрольных органов страны-импортера, иностранного и отечественного производителя, межправительственных консультаций и по праву считается одним из наиболее конфликтных.

Возможность проведения дополнительных расследований ЕЭК в целях распространения действующих на момент формирования Таможенного союза антидемпинговых и родственных им мер в отдельном государстве Союза на всю его территорию учитывает интересы интеграционного образования, не противоречит требованиям ВТО. Однако на деле этот опыт негативно был воспринят рядом производителей, что послужило поводом их обращения в Суд ЕврАзЭС¹⁸.

Практике ВТО также известны спорные случаи применения антидемпинговых мер. Например, в обход существующих договоренностей¹⁹ в ЕС российским производителям энергоресурсов, минеральных удобрений и металлургии по надуманным основаниям вменяется демпинг, поскольку при оценке стоимости ввозимой продукции используется “метод энергетических корректировок”. Он позволяет исчислять стоимость товаров, исходя из европейских, а не российских цен. В результате российские экспортеры теряют около 500 млн долл в год на таких корректировках²⁰. Очевидно, что меры применяются и в обход принципа недискриминации, нарушают правила правовой определенности и предсказуемости указанных ограничений.

Из ст. 12 Закона об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности явно следует, что, помимо тарифного и нетарифного методов, иные запреты и ограничения внешней торговли товарами применяться не могут. Однако внимательное изучение отечественного законодательства, соглашений ВТО и Таможенного союза позволяет выделить еще несколько групп мер, которые в практике ВТО не рассматриваются в качестве инструментария собственно торговой политики (протекционистской ее составляющей), но зачастую сопоставимы по результатам воздействия с нетарифными барьерами. К ним относятся: *особые виды запретов и ограничений внешней торговли* (например, валютные ограничения, ответные меры и др.); *платежи, взимаемые в связи с экспортом или импортом товаров* (например, пограничные сборы, иные возмездные платежи) и *меры, вводимые исходя из национальных интересов*²¹.

Львиная доля ограничений из перечисленных, по требованиям соглашений ВТО, применяется с соблюдением принципа недискриминации, на условиях режима наибольшего благоприятствования, правила их применения унифицированы в рамках ВТО и Таможенного союза. Они не служат задачам пополнения казны и обычно не преследуют цели защиты интересов отечественного производителя, их прямой поддержки. В отечественной практике они названы мерами неэкономического характера.

Непонимание целей и общемировых стандартов применения мер неэкономического характера, искусственное их превращение в нетарифные барьеры в торговле приводят к возникновению межгосударственных экономических споров.

Пример - введение Правительством РФ утилизационного сбора. Изначально он взимался²² исключительно при ввозе иностранных автомобилей, кроме произведенных в Таможенном союзе, т.е. на дискриминационной основе. Представители ЕС справедливо усмотрели в российском утилизационном сборе и фискальную составляющую, что противоречит природе возмездного платежа, его целевому назначению. Более того, по логике ст. III ГАТТ, такой платеж должен взиматься с любой иномарки, независимо от страны ее происхождения. Доводы представителей ЕС были услышаны российской стороной, и с 1 января 2014 г. круг лиц, обязанных уплачивать утилизационный сбор, значительно расширился²³.

Очевидно, что защита интересов отечественного производства не должна ограничиваться системой запретов и ограничений в отношении иностранных производителей. Необходимы *меры содействия внешней торговле* (межгосударственное кредитование бизнеса, оказание всемерной информационной поддержки и т.д.).

К сожалению, ни в одном договоре, принятом в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС, в отличие от ГАТТ²⁴ и отечественного законодательства²⁵, таким мероприятиям не уделено должного внимания. Предлагаем принять соответствующий нормативный акт на уровне Таможенного союза.

Первый опыт взаимодействия России и стран ВТО по вопросам применения к российским производителям антидемпинговых мер в обход принципа недискриминации, значительный рост числа таможенных споров в России и в Таможенном союзе свидетельствуют о *дефиците професси-*

ональных кадров, специализирующихся в области внешней торговли. Вероятно, следует пересмотреть образовательные стандарты по направлению “Юриспруденция”, уделив больше внимания праву ВТО, таможенному и валютному праву.

Таким образом, проблемы правового регулирования внешней торговли товарами имеют комплексный, системный характер. Для их решения требуется серьезная работа профессионалов в различных областях знаний, но прежде всего - политическая воля.

¹ Ашмарина Е.М., Ручкина Г.Ф. Экономическое право как инновационная технология российской правовой науки // Вопросы экономики и права. 2011. № 37. С. 27 - 54.

² Статья подготовлена по материалам доклада, прозвучавшего 25 января 2014 г., в рамках I Межвузовской научно-практической конференции “Экономическое право: теоретические и прикладные аспекты” (Российская академия правосудия, Москва).

³ Далее - ГАТТ (General Agreement on Tariffs and Trade, 1994).

⁴ См., например: Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ: [с изм. и доп., включая от 30 нояб. 2013 г.]. Ст. 4 // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2003. № 50. Ст. 4850; 2013. № 48. Ст. 6166 (далее - Закон о государственном регулировании ВТД).

⁵ В ст. 2 Договора о ЕЭК закреплены принципы деятельности Комиссии, но не принципы регулирования внешней торговли. См.: О Евразийской экономической комиссии: договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией от 18 нояб. 2011 г. // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1275.

⁶ Экономическая политика представляет собой “генеральную линию действий и совокупность мер, проводимых правительством от лица государства в области производства, распределения, обмена, потребления, накопления, экспорта, импорта экономического продукта в стране” // Словарь по экономике и финансам. Глоссарий.ру. URL: <http://www.glossary.ru>. См. также: Коржов В.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности” (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁷ Постатейный комментарий к Федеральному закону “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности” / под ред. А.Н. Козырина. Подготовлен для справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, 2005 (Комментарий к ст. 5 Закона).

⁸ Ставки ввозных таможенных пошлин содержатся в едином Таможенном тарифе Таможенного союза

ЕврАзЭС; вывозные пошлины каждое государство устанавливает самостоятельно.

⁹ Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и Единого таможенного тарифа Таможенного союза: решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54: [ред. от 23 дек. 2013 г.]. URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

¹⁰ См. подробнее: Максимов Ю.А. Аспекты таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности в условиях вступления в ВТО. М., 2010. С. 59-61.

¹¹ См., например: Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право / науч. ред. В.М. Шумилов. М., 2002. С. 182-183; Дюмулен И.И. Нетарифные ограничения в международной торговле. Зарубежная практика. М., 1997. С. 4.

¹² См. подробнее: Дюмулен И.И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование. М., 2011. С. 337.

¹³ К нетарифным мерам относятся: количественные ограничения, лицензирование, меры борьбы с демпингом (явным и скрытым) и возросшим импортом, а также исключительное право на экспорт или импорт товаров. О названных мерах см. подробнее: Трошкина Т.Н. Нетарифные меры в системе государственного регулирования международной торговли (на примере развитых стран) / под ред. В.С. Загашвили. М., 2010.

¹⁴ См.: Ст. 20 Закона о государственном регулировании ВТД.

¹⁵ См.: О единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран: соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 25 янв. 2008 г. Ст. 2. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

¹⁶ Порядок применения названных мер в Таможенном союзе регламентирован отдельными соглашениями. См.: О применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам: соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 25 янв. 2008 г.: [в ред. Протокола от 18 окт. 2011 г.] // СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5299; 2013. № 25. Ст. 3051; О подписании Соглашения о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2010 г. № 2022-р // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6740.

¹⁷ См.: Пп. 8 п. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 нояб. 2009 г. № 17, в ред. Протокола от 16 апр. 2010 г.). URL: <http://www.eurasiancommission.org>.

¹⁸ См., например: О признании соответствующим международным договорам, заключенным в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, Решения Комиссии Таможенного союза от 9 дек. 2011 г. № 904 “О мерах по защите экономических интересов производителей стальных кованых валков для прокатных станов в Таможенном союзе: решение Суда Евразийского экономического сообщества от 24 июня 2013 г. // Бюл. Суда Евразийского экономического сообщества. 2013. № 2.

¹⁹ См.: О партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны: соглашение от 14 июня 1994 г. Ст. 18 // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802. (Названная норма исключает введение антидемпинговых мер без информирования России и изучения ответных представлений.)

²⁰ См.: Ведомости. 2013. 7 окт.; Лента новостей ИТАР ТАСС. 2014. 25 янв.

²¹ Основания для введения названных мер многочисленны. См., например: ст. 32 Закона об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

²² См.: Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ: [с изм. и доп., включая от 25 нояб. 2013 г.]. Ст. 24.1 // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; 2013. № 48. Ст. 6165; Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств: постановление Правительства РФ от 30 авг. 2012 г. № 870: [с изм. и доп., включая от 26 дек. 2013 г.] // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4919; 2014. № 2. Ст. 115.

²³ См.: О внесении изменения в статью 24.1 Федерального закона “Об отходах производства и потребления: федер. закон от 21 окт. 2013 г. № 278-ФЗ” // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5448; Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств и шасси и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 дек. 2013 г. № 1291 // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 115.

²⁴ Ст. XVIII ГАТТ содержит базовые стандарты правительственной поддержки отечественных производителей.

²⁵ См.: Гл. 11 Закона об основах государственного регулирования ВТД.

Поступила в редакцию 05.12.2013 г.