

Национальный режим и общие принципы в едином экономическом пространстве

Ярышев С.Н.*

Развитие международных экономических отношений привело к появлению такого института как Единое экономическое пространство (ЕЭП), в частности – на пространстве бывшего СССР. Данный институт находится в стадии становления. Использование этого понятия в значительном количестве международных договоров не снимает проблемы его некоторой неопределенности. Среди соответствующих малоисследованных проблем приоритетное место занимает проблема действующих в ЕЭП общих (коллективных) и специальных принципов. Особое внимание привлекает «судьба» принципа национального режима, который, являясь договорным, стал, тем не менее, обязательным. Его сбалансированное взаимодействие с другими принципами, действующими в данной сфере, имеет существенное значение для эффективного функционирования ЕЭП.

Ключевые слова: единое экономическое пространство; национальный режим; принцип взаимной выгоды; сотрудничество; интеграции; минимальный международный стандарт; иностранные инвестиции; развивающиеся страны.

При исследовании института Единого экономического пространства (ЕЭП) одним из важнейших вопросов, которые приходится решать исследователю – это вопрос о принципах его формирования и действия. Участники соответствующего договора о ЕЭП неизменно определяют такие принципы, которые можно назвать общими (коллективными) принципами и которые находятся в тесной взаимосвязи (соотношении) с основными принципами международного экономического права (МЭП).

Общее определение ЕЭП предполагает указание на действующие в нем принципы¹. Но в целом их анализ составляет предмет отдельного

* Ярышев Сергей Николаевич – к.ю.н., заведующий кафедрой международного и морского права Морской государственной академии им. адмирала Ф.Ф. Ушакова. Yaryshev@povirp.ru.

¹ См.: Ярышев С.Н. Единое экономическое пространство: понятие и сущность // Московский журнал международного права. № 1. 2009. С. 206-224.

исследования, которое частично предпринято в настоящей статье. При этом из всего массива основных принципов МЭП автор выделяет принцип национального режима, как представляющий для него наибольший интерес с точки зрения проблем его действия в таком относительно новом международно-правовом институте как ЕЭП на пространстве бывшего СССР.

Отметим, прежде всего, что ряд положений (Цели интеграции) Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией по сути составляют основу указанных общих принципов. Но конкретно они не названы (как и принцип национального режима), что можно объяснить стремлением Сторон в данном случае для начала удостовериться в самом главном – реальном стремлении к взаимному сотрудничеству в новых политических и экономических условиях.

С присоединением Таджикистана к Соглашению о Таможенном союзе и Договору от 29 марта 1996 г. Межгосударственный совет 26 февраля 1999 г. санкционировал подписание *Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве*². В данном случае, кроме определения ЕЭП, были конкретно названы важнейшие принципы его формирования и действия. В частности: принцип не дискриминации, принцип взаимной выгоды. А также некоторые универсальные принципы: взаимопомощь, добровольность, равноправие, ответственность за принятые обязательства, открытость (ст. 4). Как видим, принцип национального режима снова не назван.

18 сентября 2003 г. Россия подписала с Беларусью, Казахстаном и Украиной Соглашение о формировании ЕЭП, в котором (ст. 1), кроме прочего указано, что в соответствующее экономическое пространство «объединяет таможенные территории Сторон, на котором функционируют механизмы регулирования экономик, основанные на единых принципах, обеспечивающих свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы...». Участники Соглашения посчитали необходимым конкретно не раскрывать содержание указанных принципов в тексте Соглашения, а выразить их в специальной Концепции формирования ЕЭП, которая была принята в ту же дату, 18 сентября.

В данной Концепции соответствующие принципы изложены так:

² См.: Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. // Бюллетень развития интеграции. М., 1999. Ст. 7.

1. *Принцип свободного движения товаров*, предусматривающий устранение изъятий из режима свободной торговли и снятие ограничений во взаимной торговле на основе унификации таможенных тарифов, формирования общего таможенного тарифа на основе согласованной сторонами методики, мер нетарифного регулирования, применения инструментов регулирования торговли товарами с третьими странами. Механизмы применения во взаимной торговле антидемпинговых, компенсационных, специальных и защитных мер будут заменяться едиными правилами в области конкуренции и субсидий;

2. *Принцип обеспечения свободного движения услуг* предполагает формирование общих правил и подходов для обеспечения полного доступа на рынок услуг и поставщиков услуг в рамках Единого экономического пространства и проведение согласованной политики по доступу третьих стран на рынок услуг и поставщиков услуг Единого экономического;

3. *Принципом обеспечения свободного движения рабочей силы* является обеспечение беспрепятственного перемещения физических лиц государств-участников в рамках Единого экономического пространства и формирование согласованной миграционной политики в отношении третьих стран с учетом норм и принципов международного права и ВТО;

4. *Принцип обеспечения свободного движения капиталов* предполагает поэтапное снятие всех ограничений на движение капитала из государств-участников в рамках Единого экономического пространства и проведение согласованной политики в области развития рынка капиталов при условии обеспечения макроэкономической стабильности;

5. *Принцип проведения согласованной макроэкономической политики* обеспечивает конвергенцию макроэкономических показателей, в том числе выравнивание уровня внутренних цен, в первую очередь – на энергоносители, и тарифов на услуги естественных монополий;

6. *Принципы проведения общей политики по отдельным отраслям* предполагают заключение секторальных соглашений, разработанных в развитие Соглашения о формировании ЕЭП.

Первые четыре принципа не содержат ничего нового, специально, по сравнению с принципами общего рынка, этап формирования которых в свое время прошли в Западном полушарии и на других континентах и которые базируются на более общем принципе «открытого регионализма». В последнее время реализация этих принципов

сталкивается с серьезными препятствиями в силу огромных различий в уровнях экономического и иного развития интегрирующихся государств, а также серьезных политических разногласий между ними в вопросах региональной и мировой политики³.

Что касается последних двух принципов, то это, насколько мы можем судить, – новелла, принадлежащая авторам Концепции ЕЭП. Новелла, перед которой остановились и творцы ЕЭП в Западном полушарии.

Представляется, что эти (5,6) принципы весьма трудны для исполнения в силу нестабильности экономической ситуации в мире и в регионах. Такую же оценку можно дать и оптимистичным положениям Договора о Союзном государстве между Беларусью и Российской Федерацией, в котором закреплены *Принципы формирования* единого экономического пространства (Раздел III).

Если руководствоваться тем, что человечество продвигается к своей главной цели – «созданию общемирового единого экономического пространства»⁴, то и принципы ЕЭП следует на перспективу стремиться формулировать с универсальных позиций. Но пока что более реально рассматривать различные «единые рынки», ЕЭП как разновидность региональных ЕЭП, не отвергая мысль о том, что «идея ЕЭП заложена и в факте превращения изолированных друг от друга рынков в единое целое»⁵.

В 2003 г. Т. Романова в своей статье попыталась творчески определить стратегию России в отношении Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП)⁶. В статье внимание привлекают следующие положения:

– Практически Россия будет вынуждена принять весь массив законодательства Общего рынка с минимальными вариациями...

³ См.: Лавут А.А. Развитие региональной интеграции в Западном полушарии // Интеграция в Западном полушарии и Россия. М., 2004.

⁴ Лабин Д.К. Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка // Автореф. дисс... д.ю.н. М., Институт государства и права Российской академии наук. 2005. С. 17-18.

⁵ См., например: Гудков И.А. Правовые аспекты создания единого газового рынка ЕС // Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ. 2005. С. 4-5; Ярышев С.Н. Международное управление в едином экономическом пространстве // Международное право – International Law. № 1. 2009.

⁶ Романова Т. Общее европейское экономическое пространство: стратегия участия России // Pro et Contra. Том. 8. 2003. № 1. <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/68880.htm>.

Между тем, эти нормы разрабатывались в расчете на условия Европейского союза, а порой даже в интересах одного или нескольких входящих в него государств. Следует также иметь в виду, что законодательство ЕС динамично, оно постоянно пополняется новыми нормами и правилами, которые нашей стране тоже придется принять;

– Впрочем, и странам членам ЕС тоже приходится приводить свое законодательство и реальное регулирование в соответствие с нормами и практиками коммунитарного (наднационального) уровня. Однако они могут активно отстаивать свои интересы в процессе нормотворчества, тогда как государства, находящиеся вне институтов ЕС, вынуждены довольствоваться пассивной ролью;

– России потребуется какой-то переходный период, когда будут действовать согласованные с Европейским союзом правила... Можно заранее оговорить, что на отдельные сферы общность экономического пространства распространяться не будет. Норвегия, например, сделала это по отношению к таким стратегически важным для нее отраслям, как рыболовство и сельское хозяйство: их она продолжает регулировать самостоятельно. Швейцария последовательно добивалась, чтобы соглашения с ЕС не затрагивали банковский сектор и транспорт. Этот путь не закрыт и для России, но к исключениям следует подходить очень обдуманно, используя их лишь как крайнее средство: есть риск выхолостить самую суть сотрудничества в рамках ОЕЭП;

– описанные выше инструменты и институты позволят России приспособиться к концепции ОЕЭП, но не решат проблему так называемой *асимметричной интеграции*, при которой наша страна принимает на себя обязательства, в разработке которых не участвовала. Такая интеграция менее выгодна, чем полноценное членство, открывающее большие возможности для переговоров и защиты национальных экономических интересов...;

- Следует осторожно приспособить сложившееся законодательство ЕС к российским реалиям и уже на ранней стадии подготовки новых норм участвовать в этом процессе. Такое сотрудничество не может ограничиваться встречами на высоком уровне, а предполагает ежедневную, часто неприметную извне работу по отстаиванию национальных интересов. Только так можно обеспечить успех России в Общем европейском экономическом пространстве.

Легко различить здесь настороженность автора к механическому восприятию общих («коллективных») принципов ЕЭП и своего рода

предложение основываться на предоставлении *национального режима* другим участникам ЕЭП (ОЕЭП – в данном случае), притом на определенных условиях.

Национальный режим определяется как специальный договорный принцип МЭП «в соответствии с которым государство предоставляет, как правило, в оговоренных пределах на своей территории (обычно включая административно-территориальные образования) иностранным лицам тот же режим, что и для национальных лиц, в частности, в области внешней и внутренней торговли, налогообложения, применения национального законодательства, судебной защиты, финансовых, административных, транспортных и т.п. правил». Важно постоянно помнить, что национальный режим, один из основных принципов современного МЭП, хотя и является договорным («конвенционным»), но, тем не менее, стал обязательным⁷.

Формулировки данного принципа и других специальных экономических принципов (а также их количество) отличаются неопределенностью. Последнее обычно объясняют тесной взаимной связью специальных экономических принципов между собой и с основными принципами международного права⁸.

К этому следует добавить некоторую неопределенность во взаимодействии обязательства государства устанавливать согласно принципу национального режима, по крайней мере, равенство иностранцев перед законом наряду с собственными гражданами, поскольку речь идет о защите их личности и имущества, и с серьезными трудностями, которые испытывают многие государства в выполнении данного обязательства.

Известно некоторое различие между принципом национального режима, в идеале предполагающего равенство иностранцев с местными гражданами, и доктриной *минимального международного стандарта*, как не исключающего соответствующего неравенства в экономической и политической областях⁹.

⁷ Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс М., Волтерс Клувер. 2004. С. 103; Тарасов О.А. Принцип национального режима: сущность, практика и значение в контексте вступления России во Всемирную Торговую Организацию // Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., Институт государства и права Российской академии наук. 2005

⁸ См., например: Ашавский Б.М. Основы международного экономического права. М., 1984. С. 50.

⁹ See: Jessup P.C. A Modern Law of Nations. New York. 1952. P.102. Без нарушения, однако, основных прав человека при законодательном установлении и применении правил, касающихся интересов внутренней безопасности, экономического благосостояния

В этом плане заслуживает внимания позиция, согласно которой оценка «справедливого и равного режима» для иностранных инвестиций в качестве составной части признанной международной обычно-правовой нормы о минимальном стандарте режима иностранцев «весьма спорна и есть не более чем доктринальное толкование», и что такой, казалось бы, «минимум», как трудоустройство, иностранным гражданам международным правом отнюдь не обеспечивается, не говоря уже об обеспечении права на инвестирование, гораздо менее подходящее под минимальный стандарт, чем право просто трудиться¹⁰.

Соответственно предпочтительнее представляется подход, согласно которому концепция национального режима наиболее юридически объективна и оправданна, несмотря на то, что можно привести немало примеров злоупотребления им в области экономической деятельности в интересах собственных монополий. Как представляется, эта концепция действительна и для ЕЭП.

Принцип национального режима, как считают многие авторы, является договорным, как и принцип взаимности и принцип наибольшего благоприятствования¹¹. (М.А. Коробова дополняет этот перечень принципом равенства, принципом *взаимной выгоды* государств в МЭО и принципом развития взаимовыгодного сотрудничества в области торговли, экономики, науки и техники)¹².

При этом следует исходить из того, что национальный режим может предоставляться и нередко предоставляется в одностороннем порядке. Но в любом случае он не означает, что обе Стороны (и предоставляющая и пользователь) непременно извлекают *взаимную* выгоду в конкретных правоотношениях. Последнее свойственно именно принципу взаимной выгоды, означающему взаимное право государств на справедливое распределение выгод и обязательств сравнимого объема¹³.

нации, публичного порядка, здоровья или морали, обеспечения уважения к правам и свободам других лиц.

¹⁰ Вельяминов Г.М. Указ. соч. С. 361.

¹¹ См., к примеру: Ашавский Б.М. К вопросу о международном экономическом праве // Советский ежегодник международного права, 1984. М., 1986. С. 29-47.

¹² Коробова М.А. Международное право и экономические договоры // М., Издательство Московского университета. 1987. С. 19-38.

¹³ Войтович С.А. Принцип взаимной выгоды в межгосударственных экономических отношениях // Советское государство и право. № 2. М., Наука. 1986. С. 121-124; Шумилов В.М. Международное экономическое право. Ростов н/Д. Издательство «Феникс». 2003. С. 170; Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М., Волтерс Клувер. 2004. С. 109.

Устанавливаемые изъятия из национального режима по определенным вопросам (например, в отношении иностранных инвесторов и их капиталовложений или общие исключения и исключения по соображениям безопасности, как это предусмотрено статьями XX и XXI ГАТТ-47) – распространенная практика¹⁴.

Развивающиеся страны в любом случае не отвечают взаимностью развитым государствам в вопросах снижения или отмены таможенных тарифов и других барьеров. И это, как правило, не расценивается как дискриминация, если выдерживается соответствующий «минимальный общий уровень»¹⁵.

Своеобразный оборот рассматриваемая нами проблематика приобретает в отношениях Россия-ЕС в контексте предполагаемого заключения нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Один из отечественных авторов, формулируя свою позицию по новому Соглашению между Россией и ЕС, разделяет мнение о необходимости включения в него ряда гармонизированных правовых норм, в том числе таких, которые устанавливают «общие ценности, на которых базируются партнерские отношения и принципы формирования общих экономико-правовых пространств, конструирующие и устанавливающие компетенцию и порядок работы институтов управления совместными пространствами и принятия обязательных решений по некоторому оговоренному кругу вопросов»¹⁶.

Более того, по оценке данного автор «Равного партнера в инвестиционном сотрудничестве ЕС в России не видит. При этом опасения европейцев касаются не просто монополизации рынка энергопоставок компаниями, но более широко – увеличением прямого влияния России на Европу. Поэтому проект реформы энергетического рынка Европы связан с ограничением доли российских компаний в проектах транспортировки и распределения энергоресурсов в Европе»¹⁷.

¹⁴ Правомерные отступления от принципа взаимной выгоды (на основе принципа – стандарта преференциального режима, когда государства предоставляют отдельным своим партнерам более льготный режим, чем другим) – специальная тема для исследования, не входящая в цели настоящей статьи.

¹⁵ Подробнее см.: Пуртов А.С. Принцип взаимной выгоды и его нарушения со стороны США // Московский журнал международного права. № 4. 2008. С. 150-157.

¹⁶ Емельянова Н.Н. Условия и факторы становления и развития экономического сотрудничества между Россией и ЕС // Автореф. дисс... к.э.н. М., Дипломатическая академия МИД РФ. 2008. С. 14.

¹⁷ Там же. С. 12-13.

Для нас очевидно, что о предоставлении «полноценного» национального режима для российских компаний в указанном контексте не может быть речи. Соответствующие ограничения будут вводить, по всей вероятности, конкретные государства – члены ЕС. Это следует иметь в виду и при ведении переговоров о создании Общеввропейского Единого Экономического Пространства (ОЕЭП) между Россией и ЕС¹⁸.

Во многом сходные проблемы, хотя и в ином экономическом и правовом контексте, наметились и на пространстве СНГ, где, как принято считать, вопрос создания ЕЭП уже решен. Но на практике, как отмечает А.Л. Рябинин, этот процесс далек от завершения и сталкивается с серьезными проблемами¹⁹.

В интересующем нас плане выделим следующие мысли данного автора, полагающего, что в данном случае «речь должна идти о том, чтобы с помощью ЕЭП сформировать в масштабе совокупной территории этих и любых других заинтересованных стран единый региональный рынок с прозрачными принципами его регулирования»²⁰:

– часть законодательного регулирования в интегрируемых странах напрямую направлена на *ограничение «четырёх свобод»*, которые могут быть двоякого рода: непосредственно запрещающие переток факторов производства и благ, и повышающие издержки движения факторов производства по сравнению с внутристрановыми показателями;

– создание режима «четырёх свобод» не ограничивается только правовыми проблемами, поскольку *крупные олигополистические структуры*, способны ограничить свободу движения факторов производства и благ не в меньшей степени, чем созданные государством барьеры. Монополистическая структура рынков в странах – участниках интеграционной группировки может создать дополнительные барьеры входа на национальные рынки;

– даже в ЕС – наиболее продвинутом интеграционном объединении, – периодически возникают ситуации, противоречащие полноценному режиму «четырёх свобод... Полнота режима «четырёх свобод» при создании и развитии ЕЭП будет определяться не столько какими-либо

¹⁸ См.: Ярышев С.Н. Европейский вариант единого экономического пространства // Международное право – International Law. № 3. 2008.

¹⁹ Рябинин А.Л. Проблемы углубления интеграционного сотрудничества на постсоветском пространстве: на примере внешнеэкономического взаимодействия России, Украины, Белоруссии и Казахстана // Автореф. дисс... к.э.н. М., Дипломатическая академия МИД РФ. 2007.

²⁰ Там же. С. 9.

стандартными, заранее разработанными условиями, сколько серий компромиссов между участниками;

– оценка перспектив создания единого экономического пространства в СНГ в рамках хотя бы «четверки» может иметь неоднозначный характер, поскольку имеются факторы как негативного, так и позитивного характера. В первую группу можно отнести отсутствие гармонии между законодательно оформленными договоренностями на высшем уровне рамках ЕЭП и практикой их реализации. Усугубляет положение и заложенный в основополагающих документах по формированию ЕЭП принцип равноуровневой и разноскоростной интеграции, позволяющий некоторым странам занимать особую позицию и отказываться от проведения согласованной политики»;

– Речь идет о жёсткой конкурентной борьбе за рынки стран-партнеров по проекту на основе демпинга. Применение демпинга в государствах – участниках ЕЭП стало возможным вследствие создания искусственных условий для его возникновения в результате применения тех или иных мер государственной поддержки отдельных секторов экономики, предпринимаемых правительствами государств²¹.

Последнее высказывание наиболее показательно для обсуждаемой проблематики. В свете его реальное содержание приобретают тезисы, подобные следующему: «Иностранные инвестиции на территории России пользуются полной правовой защитой, которая обеспечивается законодательством Российской Федерации. Правовой режим иностранных инвесторов не может быть менее благоприятным, чем режим для имущества и инвестиционной деятельности российских юридических и физических лиц, т.е. им предоставляется **национальный режим** (за изъятиями)». Правила, действующие в Едином экономическом пространстве, в этом плане не являются исключением.

Библиографический список

Ашавский Б.М. К вопросу о международном экономическом праве // Советский ежегодник международного права, 1984. М., 1986.

Ашавский Б.М. Основы международного экономического права. М., 1984.

Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М.: Волтерс Клувер. 2004.

²¹ Там же. С. 8-15.

Войтович С.А. Принцип взаимной выгоды в межгосударственных экономических отношениях // Советское государство и право. № 2. 1986.

Гудков И.А. Правовые аспекты создания единого газового рынка ЕС // Автореф. дисс... к.ю.н. М., МГИМО (У) МИД РФ. 2005.

Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г. // Бюллетень развития интеграции. М., 1999. – Ст. 7.

Емельянова Н.Н. Условия и факторы становления и развития экономического сотрудничества между Россией и ЕС // Автореф. дисс... к.э.н. М., Дипломатическая академия МИД РФ. 2008.

Коробова М.А. Международное право и экономические договоры // М., Издательство Московского университета. 1987.

Лабин Д.К. Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка // Автореф. дисс... д.ю.н. Институт государства и права Российской академии наук. М., 2005.

Лавут А.А. Развитие региональной интеграции в Западном полушарии // Интеграция в Западном полушарии и Россия. М., 2004.

Романова Т. Общее европейское экономическое пространство: стратегия участия России // Pro et Contra. Том 8. 2003. № 1.

Рябинин А.Л. Проблемы углубления интеграционного сотрудничества на постсоветском пространстве: на примере внешнеэкономического взаимодействия России, Украины, Белоруссии и Казахстана // Автореф. дисс... к.э.н. М., Дипломатическая академия МИД РФ. 2007.

Тарасов О.А. Принцип национального режима: сущность, практика и значение в контексте вступления России во Всемирную Торговую Организацию // Автореф. дисс. к.ю.н. Институт государства и права Российской академии наук. М., 2005.

Шумилов В.М. Международное экономическое право. Ростов н/Д. Издательство «Феникс». 2003.

Ярышев С.Н. Европейский вариант единого экономического пространства // Международное право – International Law. № 3. 2008.

Ярышев С.Н. Единое экономическое пространство: понятие и сущность // Московский журнал международного права. №1. 2009.

Ярышев С.Н. Международное управление в едином экономическом пространстве // Международное право – International Law. № 1. 2009.

National Regime and Common Principles at the Uniform Economic Space (Summary)

*Sergey N. Yarishev**

Under the development of international economic relations there appeared such an institute as Uniform Economic Space (UES), within the space of the former USSR in particular. This institute goes through the process of its formation. Though the corresponding terminology is used in a number of international treaties there still exists the problem of its uncertainty. Among the problems not studied enough here the leading one belongs to the problem of common (collective) and special principles acting at the UES. Special attention is paid to the national regime which though being conventional has become obligatory. Its balanced coordination with other principles acting at the UES is of great importance for the effective functioning of UES.

Key words: Uniform Economic Space; national regime; principle of mutual benefit; cooperation; integration; minimal international standard; foreign investment; developing countries.

* Sergey N. Yarishev – Ph. D. in law, head of the Chair of international and maritime law of Admiral Ushakov Maritime State Academy. Yaryshev@novipp.ru.