

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Принят
Государственной Думой
21 ноября 2003 года

Одобен
Советом Федерации
26 ноября 2003 года

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Статья 3. Законодательство Российской Федерации о внешнеторговой деятельности

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.

Комментарий к статье 3

В комментируемой статье законодатель очертил нормативно-правовую базу, регулирующую внешнеторговую деятельность <*>.

<*> Обратим внимание на неточное название статьи 3 комментируемого Закона. В самой статье речь идет не только о законодательстве Российской Федерации о внешнеторговой деятельности (как это следует из названия статьи), но и о других источниках правового регулирования, в частности об общепризнанных принципах и нормах международного права.

В этом нормативно-правовом массиве наряду с внутренним законодательством особое место занимают разнообразные источники, имеющие международно-правовую природу, что объясняется спецификой предмета правового регулирования.

Внутреннее (национальное) законодательство о внешнеторговой деятельности.

В комментируемой статье Закона определены его составляющие: Конституция РФ, Федеральный закон "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", другие федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации.

Конституция РФ содержит ряд норм, определяющих общие начала правового регулирования внешнеторговой деятельности. Например, в статье 71 ("л") внешнеэкономические отношения Российской Федерации отнесены к ведению Российской Федерации. В статье 72 ("о") к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесена координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, а также выполнение международных договоров Российской Федерации. Особое значение правового регулирования внешнеторговой деятельности имеет статья 74 Конституции РФ, в которой закрепляется, что:

а) на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств;

б) ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Конституционные нормы, затрагивающие внешнеторговую проблематику, получают развитие в федеральных законах. Основным системообразующим законодательным актом является комментируемый Закон - Федеральный закон "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности". Наряду с ним законодательство Российской Федерации содержит и другие федеральные законы, регламентирующие отдельные аспекты внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 8 декабря 2003 года N 165-ФЗ "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров", Федеральный закон от 19 июля 1998 года N 114-ФЗ "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами", Федеральный закон от 18 июля 1999 года N 183-ФЗ "Об экспортном контроле", Федеральный закон от 4 января 1999 года N 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" и др.

Кроме того, многие законодательные положения, касающиеся государственного регулирования внешнеторговой деятельности, рассредоточены по различным федеральным законам, предмет которых связан с внешнеторговой проблематикой прямо или опосредованно. Такие нормы можно отыскать, например, в Таможенном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ, Федеральных законах: от 10 декабря 2003 года N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле", от 21 мая 1993 года N 5003-1 "О таможенном тарифе", от 7 июля 1993 года N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации", от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании", от 30 декабря 1995 года N 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции", от 9 июля 1999 года N 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" и др. Особенности государственного регулирования внешнеторговой деятельности на отдельных территориях Российской Федерации определяются, например, в Федеральных законах: от 22 января 1996 года N 13-ФЗ "Об Особой экономической зоне в Калининградской области", от 31 мая 1999 года N 104-ФЗ "Об Особой экономической зоне в Магаданской области".

Количество федеральных законов в нормативно-правовом массиве, регулирующем внешнеторговую деятельность, значительно возрастает за счет законов, содержащих специальные разделы (главы, статьи), устанавливающие порядок совершения экспортно-импортных операций с отдельными товарами (группами товаров). Такие статьи можно найти, например, в Федеральных законах: от 13 декабря 1996 года N 150-ФЗ "Об оружии", от 2 января 2000 года N 29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов", от 15 апреля 1993 года N 4804-1 "О вывозе и ввозе культурных ценностей", от 17 декабря 1997 года N 149-ФЗ "О семеноводстве", от 14 мая 1993 года N 4979-1 "О ветеринарии", от 15 июля 2000 года N 99-ФЗ "О карантине растений", от 21 ноября 1995 года N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии", от 22 ноября 1995 года N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", от 22 августа 1996 года N 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации", от 19 июля 1997 года N 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами", от 8 января 1998 года N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах", от 26 марта 1998 года N 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях", от 22 июня 1998 года N 86-ФЗ "О лекарственных средствах", от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", от 5 декабря 1998 года N 183-ФЗ "О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки", от 30 марта 1999 года N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" и др.

Подзаконные акты, регулирующие внешнеторговую деятельность, принимаются по прямому предписанию, содержащемуся в законе, или в развитие законодательного акта, которым данный вопрос не был подробно урегулирован.

Указы Президента РФ. Ранее их число среди источников правового регулирования внешнеторговой деятельности было значительным. Однако впоследствии число указов Президента РФ, и прежде всего тех, которыми предоставлялись различные

внешнеторговые льготы, начало стремительно сокращаться (см. Федеральный закон от 13 марта 1995 года N 31-ФЗ "О некоторых вопросах предоставления льгот участникам внешнеэкономической деятельности"). В настоящее время Президент РФ осуществляет указное нормотворчество, как правило, в тех сферах внешнеторгового регулирования, которые непосредственно зарезервированы за ним соответствующими законами: военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами, экспортный контроль, внешнеторговый оборот драгоценных металлов и драгоценных камней (Указы Президента РФ: от 30 ноября 2002 года N 1373 "Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации природных алмазов и бриллиантов", от 28 августа 2001 года N 1082 "Об утверждении списка химикатов, оборудования и технологий, которые могут быть использованы при создании химического оружия и в отношении которых установлен экспортный контроль", от 7 декабря 1998 года N 1488 "Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами" и др.).

КонсультантПлюс: примечание.

Постановление Правительства РФ от 16.02.1999 N 183 "Об особенностях определения существенного ущерба отрасли российской экономики вследствие демпингового импорта" утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 13.10.2004 N 546 "Об утверждении Правил расчета размера специфической субсидии иностранного государства (союза иностранных государств) и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, регулирующих вопросы применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров".

Постановления Правительства РФ. Число нормативных актов Правительства РФ, регулирующих внешнеторговую деятельность, в настоящее время исчисляется сотнями. Как и в случае с указами Президента РФ, постановления Правительства РФ могут приниматься в силу прямого предписания, содержащегося в законе, или в случае, когда закон не урегулировал конкретный вопрос из практики внешнеторгового регулирования, предполагая перенести его в сферу правительственного нормотворчества. Так, постановлениями Правительства РФ устанавливаются ставки ввозных и вывозных таможенных пошлин (например, Постановление от 30 ноября 2001 года N 830 "О таможенном тарифе Российской Федерации и товарной номенклатуре, применяемой при осуществлении внешнеэкономической деятельности"), устанавливаются защитные меры во внешней торговле (например, Постановление от 20 августа 2002 года N 622 "О временных мерах по защите российских производителей сливочного масла"), устанавливаются внешнеторговые квоты и лицензирование внешнеторговых операций (например, Постановление от 31 декабря 2003 года N 802 "Об установлении квот на экспорт в 2004 году сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы"), организуются мероприятия в рамках экспортного контроля (например, Постановление от 14 июня 2001 года N 462 "Об утверждении Положения об осуществлении контроля за внешнеэкономической деятельностью в отношении оборудования и материалов двойного назначения, а также соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях"), определяется процедура антидемпингового разбирательства (например, Постановление от 16 февраля 1999 года N 183 "Об особенностях определения существенного ущерба отрасли российской экономики вследствие демпингового импорта"), устанавливается порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации отдельных видов товаров (например, Постановление от 25 декабря 1998 года N 1539 "О ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из нее лекарственных средств и фармацевтических субстанций") и т.д.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Это, пожалуй, самый многочисленный вид подзаконных актов, регулирующих внешнеторговую деятельность.

В соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" федеральное министерство "на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет

правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации". Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ (п. 4 упомянутого Указа Президента РФ). Таким образом, административная реформа сосредоточила нормотворческие полномочия в руках федерального министерства. Функция по принятию нормативных правовых актов, регулирующих внешнеторговую деятельность, закреплена за Минэкономразвития России. Нормотворческие полномочия федерального органа исполнительной власти, наделенного Правительством РФ правом государственного регулирования внешнеторговой деятельности, детализированы в п. 5 Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 года N 443.

Следует отметить, что впредь до отмены или принятия новых нормативных правовых актов продолжают действовать нормативные акты, принятые федеральными органами исполнительной власти, которые в ходе административной реформы утратили полномочия по принятию нормативных правовых актов. Поэтому в системе действующих источников права, регулирующих внешнеторговую деятельность, присутствуют как нормативные правовые акты Минэкономразвития России (например, Приказы от 11 августа 2000 года N 17 "О порядке оформления экспортных и импортных разрешительных документов"; от 23 сентября 2002 года N 301 "О порядке оформления разрешений (лицензий) на экспорт текстильных товаров и одежды в страны Европейского Союза" и др.), так и нормативные акты других федеральных органов исполнительной власти:

Федеральной таможенной службы (ранее - Государственного таможенного комитета РФ) - например, Приказы от 8 сентября 2003 года N 973 "Об утверждении Инструкции о совершении таможенных операций при внутреннем и международном таможенном транзите товаров"; от 29 декабря 2001 года N 1276 "Об утверждении Положения о таможенном контроле и таможенном оформлении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации и предназначенных для проведения выставочных мероприятий";

Комитета по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами - например, Приказы от 23 февраля 2001 г. N 16 "Об утверждении Положения об установлении размеров платы за оформление и выдачу лицензий на ввоз (вывоз) продукции военного назначения"; от 19 января 2001 года N 3 "О введении в действие Порядка представления документов для получения лицензий на ввоз (вывоз) продукции военного назначения" и др.

Наряду с "профильным" федеральным органом исполнительной власти (Минэкономразвития России) в создании нормативно-правовой базы внешнеторговой деятельности принимают участие и иные органы отраслевого управления - министерства, которые принимают нормативные правовые акты, регулирующие отдельные аспекты внешнеторговой деятельности.

Ограничимся лишь несколькими примерами:

Министерство сельского хозяйства РФ - например, Приказ от 11 марта 2003 N 381 "Об утверждении ветеринарно-санитарных требований при импорте в Российскую Федерацию кормов для кошек и собак" и др.;

Министерство финансов РФ - например, Приказы от 17 сентября 2001 года N 250 "О порядке определения общей стоимости вывозимых драгоценных металлов и драгоценных камней"; от 17 сентября 2001 г. N 249 "О порядке осуществления государственного контроля при вывозе из Российской Федерации и ввозе в Российскую Федерацию драгоценных металлов" и др.;

Министерство здравоохранения и социального развития РФ - например, Приказы от 27 августа 1997 года N 259 "О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации лекарственных средств и фармацевтических субстанций"; от 15

августа 2001 года N 324 "О государственной регистрации отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, а также отдельных видов продукции, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации" и др.;

Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ - например, Приказы от 7 августа 2001 года N 844 "Об уточнении порядка оформления документации на право вывоза культурных ценностей и предметов культурного назначения с территории Российской Федерации"; от 21 марта 1995 года N 185 "Об экспертизе культурных ценностей, заявленных к вывозу из Российской Федерации" и др.

Наряду с государственными органами в формировании нормативно-правовой базы, регулирующей внешнеторговую деятельность, могут принимать участие и негосударственные организации в случаях, специально оговоренных в законах. Речь идет прежде всего о Торгово-промышленной палате РФ (например, Приказ ТПП России от 18 марта 1999 года N 20 "Об участии Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в международной системе АТА", которым было утверждено Положение о порядке оформления, удостоверения и выдачи карнетов АТА).

Международно-правовые источники.

Особое место в системе правового регулирования внешнеторговой деятельности занимают нормы международно-правового характера: общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры и соглашения Российской Федерации.

В иерархии источников правового регулирования внешнеторговой деятельности международно-правовые акты имеют преимущественную силу по сравнению с актами внутреннего российского законодательства, что предусмотрено статьей 15 Конституции РФ: "Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

Среди принципов международного права, регулирующих сферу внешнеторговой деятельности, выделяют:

а) основные, общепризнанные принципы - суверенного равенства государств, сотрудничества, неприменения силы и угрозы силой, мирного разрешения международных споров, всеобщего уважения прав человека, добросовестного выполнения международных обязательств и др.;

б) специальные принципы международного экономического права - недискриминации, принцип наиболее благоприятствуемой нации (принцип наибольшего благоприятствования), национального режима, взаимной выгоды, преференциального режима и др.

Международные договоры Российской Федерации, являющиеся источниками правового регулирования внешнеторговой деятельности, могут быть как многосторонними (например, Стамбульская конвенция о временном ввозе 1990 года, Соглашение о единой товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств 1995 года и др.), так и двусторонними (например, Торговое соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины 1992 года, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о едином порядке регулирования внешнеэкономической деятельности 1997 года).

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации определен Федеральным законом от 15 июля 1995 года N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации". В отдельных случаях законодатель может устанавливать особые правила, касающиеся международных договоров Российской Федерации по внешнеторговым вопросам. Так, Федеральным законом от 26 марта 1998 года N 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" (п. 1 ст. 24) предусмотрено: "В целях обеспечения экономических, научных и социально-культурных интересов Российской Федерации настоящим Федеральным законом устанавливаются особенности заключения международных договоров Российской Федерации, а также заключаемых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации соглашений субъектов Российской Федерации с субъектами либо административно-территориальными образованиями иностранных государств и

иностранными юридическими лицами в области добычи, производства, использования и обращения указанных ценностей".

Международные соглашения по вопросам внешнеторгового регулирования, заключаемые субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Субъекты Российской Федерации могут заключать международные соглашения на межправительственном и межведомственном уровнях (например, Соглашение Правительства Москвы и Правительства Казахстана о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном строительстве 1996 года, Соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между Правительством Республики Карелия Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь 1999 года и др.).

На основании статьи 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предоставляющего право органам местного самоуправления в интересах населения осуществлять внешнеэкономическую деятельность, договоры и соглашения в отдельных случаях могут заключаться и на местном уровне. По своему содержанию такие акты чаще всего являются соглашениями о намерении по осуществлению сторонами в дальнейшем деятельности, направленной на расширение контактов между хозяйствующими субъектами, расположенными на территориях муниципальных образований (городов), создание благоприятных условий для их работы (например, Договор о сотрудничестве между городами Саранск Республики Мордовия и Аньшань Китайской Народной Республики 2000 года).

Статья 4. Основные принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности

Основными принципами государственного регулирования внешнеторговой деятельности являются:

1) защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности, а также прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг;

2) равенство и недискриминация участников внешнеторговой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законом;

3) единство таможенной территории Российской Федерации;

4) взаимность в отношении другого государства (группы государств);

5) обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации и осуществление возникающих из этих договоров прав Российской Федерации;

6) выбор мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, являющихся не более обременительными для участников внешнеторговой деятельности, чем необходимо для обеспечения эффективного достижения целей, для осуществления которых предполагается применить меры государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

7) гласность в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

8) обоснованность и объективность применения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

9) исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам внешнеторговой деятельности и экономике Российской Федерации;

10) обеспечение обороны страны и безопасности государства;

11) обеспечение права на обжалование в судебном или ином установленном законом порядке незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, а также права на оспаривание нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих право участника внешнеторговой деятельности на осуществление внешнеторговой деятельности;

12) единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности;

13) единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории Российской Федерации.

Комментарий к статье 4

В статье 4 комментируемого Закона закреплены основные принципы государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Принципы представляют собой исходные начала в механизме государственного регулирования. Они гарантируют непрерывность и последовательность нормотворческого процесса, обеспечивают взаимосвязь внешнеторгового законодательства и торговой политики. Особую роль принципы играют в формировании судебной и административной практики. Они также содействуют отмене устаревших и принятию новых юридических норм, толкованию правовых актов и устранению пробелов в законодательстве и т.д.

1. Защита государством прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности, а также прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг.

Государство обеспечивает защиту прав и законных интересов юридических и физических лиц, участвующих во внешнеторговой деятельности. Это является одной из целей Федерального закона "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности".

Комментируемый Закон предусматривает возможность применения различных инструментов государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Так, например, в соответствии со ст. 40 комментируемого Закона в случае, если иностранное государство предпринимает меры, которые нарушают экономические интересы российских лиц, в том числе меры, которые необоснованно закрывают российским лицам доступ на рынок иностранного государства или иным образом необоснованно дискриминируют российских лиц, Правительство РФ может вводить ответные меры - меры ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью.

Наряду с защитой участников внешнеторговой деятельности государственное регулирование внешнеторговой деятельности нацелено также на защиту прав и законных интересов российских производителей и потребителей товаров и услуг. Для этого в арсенале инструментов торговой политики содержатся, например, специальные защитные меры, антидемпинговые меры и компенсационные меры, которые могут вводиться при импорте товаров для защиты экономических интересов российских производителей товаров (ст. 27 комментируемого Закона; Федеральный закон от 8 декабря 2003 года N 165-ФЗ "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров"). На защиту прав и законных интересов российских потребителей товаров и услуг нацелены многие меры, затрагивающие внешнюю торговлю товарами и услугами и вводимые исходя из национальных интересов (ст. ст. 32 и 35 комментируемого Закона).

2. Равенство участников внешнеторговой деятельности и их недискриминация, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Данный принцип тесно связан с конституционным принципом юридического равенства (ст. 19 Конституции РФ), признания и защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст. 8 Конституции РФ).

Следует заметить, что конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина не исключает наличия специальных прав, льгот и преимуществ для отдельных категорий лиц. В данном случае налицо сочетание принципов равенства и справедливости на основе учета в законодательстве естественных и социальных различий отдельных категорий лиц. Важно, чтобы соответствующие льготы были законодательно оформлены (см., например, раздел VI Закона РФ "О таможенном тарифе" (ст. ст. 34 - 37), посвященный тарифным льготам).

Одновременно с закреплением принципа равенства участников внешнеторговой деятельности законодатель устанавливает запрет их дискриминации. Государство не должно дискриминировать участников внешнеторговой деятельности, то есть предоставлять одним субъектам условия для внешнеторговой деятельности худшие, чем

те, которые были предоставлены другим субъектам. Принцип недискриминации находит непосредственное отражение в ряде статей комментируемого Закона. Так, ст. 22 посвящена недискриминационному применению количественных ограничений; в ст. 23 предусматривается, что распределение квот основывается на равноправии участников внешнеторговой деятельности в отношении получения квоты и их недискриминации по признакам формы собственности, места регистрации или положения на рынке; ст. 26 предписывает организациям, которым предоставлено исключительное право на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров, совершать сделки по экспорту и (или) импорту отдельных видов товаров, основываясь на принципе недискриминации и руководствуясь только коммерческими соображениями.

Запрет дискриминации не является абсолютным: в случаях, предусмотренных федеральным законом, использование дискриминационных мер может быть признано правоммерным (например, в качестве ответных мер и т.д.).

3. Единство таможенной территории Российской Федерации.

Понятием "таможенная территория" обозначают территорию, на которой в полном объеме действует таможенное законодательство данной страны.

В соответствии со статьей 5 Закона РФ "О таможенном тарифе" таможенная территория Российской Федерации - территория, над которой Российская Федерация обладает исключительной юрисдикцией в отношении таможенного дела.

Таможенный кодекс РФ 2003 г. (ст. 2) определяет таможенную территорию Российской Федерации следующим образом:

- территория Российской Федерации составляет единую таможенную территорию Российской Федерации (п. 1);

- таможенная территория Российской Федерации также включает в себя находящиеся в исключительной экономической зоне Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации искусственные острова, установки и сооружения, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 2);

- на территории Российской Федерации могут находиться создаваемые в соответствии с федеральными законами особые экономические зоны, являющиеся частью таможенной территории Российской Федерации (п. 3).

Для определения пространственных пределов таможенной территории используют понятие "таможенная граница". Под таможенной границей понимается линия, ограничивающая таможенную территорию: "Таможенная граница - граница таможенной территории Российской Федерации" (п. 2 ст. 5 Закона РФ "О таможенном тарифе"). Таможенная граница очерчивает пространственные пределы действия таможенного законодательства данного государства и разделяет таможенные территории сопредельных стран. Иными словами, таможенная граница устанавливает область действия таможенного суверенитета государства.

Принцип единства таможенной территории нацелен на предотвращение появления внешнеторгового и таможенного партикуляризма. Он исключает возможность появления внутренних таможенных границ.

Принцип единства таможенной территории произведен от правовых норм, содержащихся в статьях 8 и 74 Конституции РФ, где закрепляется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности; содержится запрет на установление внутренних таможенных границ, а также в статье 71 (п. "ж"), в которой установление правовых основ единого рынка и таможенное регулирование отнесены к ведению Российской Федерации.

Принципу единства таможенной территории не противоречат нормы таможенного законодательства, допускающие исключение отдельных территорий из состава таможенной территории Российской Федерации: "На территории Российской Федерации могут находиться свободные таможенные зоны и свободные склады. Территории свободных таможенных зон и свободных складов рассматриваются как находящиеся вне таможенной территории Российской Федерации, за исключением случаев, определяемых настоящим Кодексом и иными законодательными актами Российской Федерации по таможенному делу" (ч. 3 ст. 3 Таможенного кодекса РФ 1993 г. <*>). Не противоречит

этому принципу и создание на отдельных территориях Российской Федерации так называемых особых экономических зон с установлением для этих территорий особых моделей таможенного регулирования (ФЗ "Об Особой экономической зоне в Калининградской области", ФЗ "Об Особой экономической зоне в Магаданской области").

<*> Глава 12 Таможенного кодекса РФ 1993 г., регулирующая порядок применения таможенных режимов свободной таможенной зоны и свободного склада, продолжает действовать и после вступления в силу Таможенного кодекса РФ 2003 г. 1 января 2004 г. вплоть до принятия федерального закона о свободных таможенных зонах и свободных складах.

4. Взаимность в отношении другого государства (группы государств).

Взаимность - общепризнанный принцип межгосударственных отношений, в соответствии с которым государства должны строить отношения друг с другом, в том числе в торговой сфере, на взаимовыгодной, равноправной основе, с учетом законных интересов другой стороны.

В комментируемом Законе под взаимностью понимается предоставление одним государством другому государству определенного режима международной торговли взамен предоставления вторым государством первому государству такого же режима (ст. 2 Федерального закона "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности"). Тот или иной режим международной торговли (например, режим наибольшего благоприятствования) может быть представлен как отдельному государству, так и группе государств (например, Европейскому Союзу).

5. Обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации и осуществление возникающих из этих договоров прав Российской Федерации.

Государственное регулирование внешнеторговой деятельности должно быть нацелено на обеспечение принципа добросовестного выполнения обязательств по международному праву. Данный принцип международного права представляет собой основополагающую норму, юридически обязывающую субъектов добросовестно осуществлять свои права и обязанности, вытекающие из принципов и норм международного права.

Принцип добросовестного выполнения обязательств - один из старейших принципов международного права (он восходит к древнеримской максиме: *Pacta sunt servanda!* - Договоры должны исполняться!). Он необходим для существования международного права в любую эпоху, поскольку отказ от него означал бы лишение международного права его юридически обязательной силы.

Этот принцип нашел свое закрепление во многих важнейших международно-правовых актах. Так, например, в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. <*> он был сформулирован следующим образом: "Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться" (ст. 26).

<*> Ведомости ВС СССР. 1986. N 37. Ст. 772.

Международное право при характеристике данного принципа исходит из того, что при осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать свои законы и административные правила, государства должны обеспечить, чтобы их законы, административные правила, практика и политика соотношались с их обязательствами по международному праву.

В комментируемом Законе законодатель неоднократно упоминает о необходимости выполнения Российской Федерацией международных обязательств в связи с применением того или иного инструмента государственного регулирования внешнеторговой деятельности: например, в ст. 24 предусматривается установление лицензирования для выполнения Российской Федерацией международных обязательств, в ст. ст. 32, 35 и 36 в этих целях допускается введение мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, услугами и интеллектуальной собственностью.

6. Выбор мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, являющихся не более обременительными для участников внешнеторговой деятельности, чем необходимо для обеспечения эффективного достижения целей, для осуществления которых предполагается применить меры государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Предполагается, что при выборе конкретного инструмента воздействия на внешнеторговую деятельность государство будет отдавать предпочтение инструменту, который, с одной стороны, обеспечит эффективность торговой политики и государственного регулирования в этой сфере, а с другой стороны, не будет излишне обременителен для участников внешнеторговой деятельности. Данный принцип самым тесным образом связан с другими принципами государственного регулирования внешнеторговой деятельности, закрепленными в комментируемой статье: принципом обоснованного и объективного применения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, а также исключения неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам внешнеторговой деятельности. Ограничение предпринимательской свободы участника внешнеторговой деятельности с использованием методов тарифного и нетарифного регулирования возможно настолько, насколько оно служит достижению основной цели комментируемого Закона, сформулированной в ст. 1, - обеспечения благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, а также защиты экономических и политических интересов Российской Федерации.

7. Гласность в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Гласность означает обязательную открытость (прозрачность) для общества и средств массовой информации процедур разработки, принятия и применения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, обязательное опубликование в открытой печати принятых по данному вопросу решений государственных органов. Принцип гласности позволяет обеспечить реализацию других принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности - равенства и недискриминации участников внешнеторговой деятельности, обеспечения права на обжалование в судебном или ином установленном законом порядке незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, а также права на оспаривание нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих право участника внешнеторговой деятельности на осуществление внешнеторговой деятельности, и др.

Принцип гласности неоднократно упоминается в комментируемом Законе: так, например, ст. 15 посвящена вопросам гласности в разработке мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности; в ст. 28 предусматривается, что предотгрузочная инспекция должна проводиться при соблюдении принципа гласности и открытости.

Гласность не должна нарушать установленного в отдельных случаях режима конфиденциальности информации. Органы государственной власти Российской Федерации и должностные лица органов государственной власти Российской Федерации, осуществляющие деятельность, связанную с государственным регулированием внешнеторговой деятельности, должны обеспечивать конфиденциальность информации, составляющей государственную, коммерческую и другую охраняемую законом тайну, и использовать ее только в целях, для которых такая информация предоставлена (ст. 17).

8. Обоснованность и объективность применения мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Меры государственного регулирования внешнеторговой деятельности должны приниматься на основе тщательного научного анализа всех обстоятельств и факторов, позволяющих точно и объективно оценить необходимость принятия соответствующих мер, просчитать их эффективность, возможные экономические, социальные и политические последствия их принятия. Реализации этого принципа на практике содействует деятельность различных научно-исследовательских институтов, экспертных советов, групп консультантов, участвующих в разработке мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

9. Исключение неоправданного вмешательства государства или его органов во внешнеторговую деятельность и нанесения ущерба участникам внешнеторговой деятельности и экономике Российской Федерации.

Конституция РФ (ст. 34) закрепила: "Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности". Применительно к внешнеторговой деятельности этот принцип означает, что в рамках правил, установленных законами и подзаконными актами Российской Федерации, участники внешнеторговой деятельности пользуются полной свободой деятельности.

Для регулирования отношений, возникающих во внешнеторговой сфере, в полной мере применяются принципы, закрепленные в статье 1 Гражданского кодекса РФ: равенство сторон гражданских отношений, неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость постороннего вмешательства в отношения сторон (в том числе со стороны государственных органов), необходимость беспрепятственного осуществления прав, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебная защита.

Очевидно, что указанным принципом не исключается возможность государственного вмешательства во внешнеторговую деятельность как таковая. В Законе речь идет об исключении случаев неоправданного вмешательства. В определенных же ситуациях государство не только может, но и обязано вмешаться во внешнеторговую деятельность, осуществляя тем самым защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ).

10. Обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Государственное регулирование внешнеторговой деятельности должно быть нацелено на обеспечение:

- обороны, под которой понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 года N 61-ФЗ "Об обороне" <*>);

<*> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750.

- безопасности, которая определяется законодателем как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (ст. 1 Закона РФ от 5 марта 1992 года N 2446-1 "О безопасности" <*>).

<*> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 15. Ст. 769.

С принципом обеспечения обороны и безопасности непосредственно связаны, например, такие институты внешнеторгового законодательства, как военно-техническое сотрудничество, экспортный контроль. В этих целях могут устанавливаться специальные меры, затрагивающие внешнюю торговлю товарами, услугами и интеллектуальной собственностью (ст. ст. 32, 35 и 36 комментируемого Закона).

11. Обеспечение права на обжалование в судебном или ином установленном законом порядке незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, а также права на оспаривание нормативных правовых актов Российской Федерации, ущемляющих право участника внешнеторговой деятельности на осуществление внешнеторговой деятельности.

Данный принцип обеспечивает защиту прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности от посягательств и злоупотреблений со стороны государственных органов и их должностных лиц, участвующих в регулировании внешнеторговой деятельности.

Участник внешнеторговой деятельности вправе обжаловать решение, действие (бездействие) государственного органа или его должностного лица, если таким решением, действием (бездействием), по мнению участника внешнеторговой деятельности, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы

препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность (ст. 18 комментируемого Закона).

Решение, действие (бездействие) государственного органа или его должностного лица может быть обжаловано в суд, арбитражный суд и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в вышестоящий государственный орган.

Участники внешнеторговой деятельности наделяются также правом на оспаривание нормативных правовых актов, ущемляющих их право на осуществление внешнеторговой деятельности.

12. Единство системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Такое единство обусловлено рядом факторов, среди которых прежде всего следует упомянуть:

- единство цели внешнеторгового регулирования: обеспечение благоприятных условий для внешнеторговой деятельности, защита экономических и политических интересов Российской Федерации;

- единство торговой политики Российской Федерации;

- отнесение к ведению Российской Федерации следующих сфер деятельности: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки, и т.д. (ст. 71 Конституции РФ);

- единство таможенной территории Российской Федерации.

Комментируемый принцип предполагает установление единой системы контроля за механизмом государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

13. Единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности на всей территории Российской Федерации.

Данный принцип тесно связан с предыдущим принципом - единства самой системы государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

В соответствии со ст. 12 комментируемого Закона государственное регулирование внешнеторговой деятельности осуществляется посредством следующих методов:

- 1) таможенно-тарифного регулирования;

- 2) нетарифного регулирования;

- 3) запретов и ограничений внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью;

- 4) мер экономического и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности и предусмотренных Федеральным законом "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности".

При этом законодатель запрещает применение иных, не предусмотренных в ст. 12 методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Единство применения методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности обеспечивается единством соответствующей нормативно-правовой базы: применение упомянутых методов осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, комментируемым Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, составляющими нормативную основу государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Принцип единства применения методов означает также, что эти методы применяются единообразно на всей территории Российской Федерации.

Статья 5. Торговая политика Российской Федерации

1. Торговая политика Российской Федерации является составной частью экономической политики Российской Федерации. Целью торговой политики Российской Федерации является создание благоприятных условий для российских экспортеров, импортеров, производителей и потребителей товаров и услуг.

2. Торговая политика Российской Федерации строится на основе соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права, а также обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации.

3. Реализация торговой политики Российской Федерации осуществляется с использованием методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности, предусмотренных в статье 12 настоящего Федерального закона.

Комментарий к статье 5

В статье 5 комментируемого Закона закреплены цели, правовые основы и инструменты осуществления торговой политики Российской Федерации.

Торговая политика Российской Федерации может быть определена как часть (направление) экономической политики Российской Федерации, представляющая собой целенаправленную деятельность государства по регулированию доступа товаров иностранного происхождения на российский внутренний рынок, а также по обеспечению доступа товаров отечественного производства на внешние рынки. Ее целью является создание благоприятных условий для российских экспортеров, импортеров, производителей и потребителей товаров и услуг.

Торговая политика самым тесным образом связана с отдельными направлениями экономической политики государства (например, валютной, таможенной политикой). Нетрудно заметить связь торговой политики с внешней политикой государства.

Внешнеторговая политика конкретного государства определяет субъективные возможности данного государства в международном разделении труда (конкретно - в международном товарообмене), отражает условия взаимодействия внутреннего рынка и международного рынка.

При формировании внешнеторговой политики учитываются два основных подхода к проблеме государственного регулирования внешнеторговой деятельности:

- протекционизм - курс на использование различного рода ограничений, затрудняющих доступ иностранных товаров на внутренний рынок и, как следствие, снижающий конкурентоспособность иностранных товаров на внутреннем рынке;
- свобода торговли (фритредерство) - курс на устранение ограничений в международной торговле с целью активизации внешнеторгового оборота и международных экономических отношений.

На практике внешнеторговый курс государства обычно сочетает в себе элементы протекционизма и фритредерства. При этом меры внешнеторговой политики, имеющие протекционистскую направленность, как правило, носят внутренний характер и оформляются актами национального (внутреннего) права, а меры по либерализации внешней торговли чаще всего являются результатами двусторонних или многосторонних международных переговоров.

Для достижения целей внешнеторговой политики государство использует богатый инструментарий: разнообразные экономические, организационно-правовые, политические средства, которые применяются для внешнеторгового регулирования.

В соответствии со ст. 12 комментируемого Закона реализация торговой политики Российской Федерации может осуществляться с использованием следующих методов государственного регулирования внешнеторговой деятельности:

- 1) таможенно-тарифного регулирования;
- 2) нетарифного регулирования;
- 3) запретов и ограничений внешней торговли услугами и интеллектуальной собственностью;
- 4) мер экономического и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности и предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Согласно ст. 6 комментируемого Закона формирование концепции и стратегии развития внешнеторговых связей и основных принципов торговой политики Российской Федерации отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти в области внешнеторговой деятельности.

Президент РФ определяет основные направления торговой политики Российской Федерации (п. 1 ст. 13).

Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой торговой политики и осуществляет меры по ее реализации, принимает соответствующие решения и обеспечивает их выполнение (п. 2 ст. 13).

Разработка предложений, касающихся торговой политики Российской Федерации, государственного регулирования внешнеторговой деятельности, заключения международных торговых договоров и иных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей, осуществляется Минэкономразвития России. В случае если затрагиваются интересы субъектов Российской Федерации, разработка указанных предложений осуществляется при участии соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 13).

Минэкономразвития России вносит в Правительство РФ предложения, касающиеся торговой политики Российской Федерации, и обеспечивает реализацию задач по защите экономических интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и российских лиц, а также проведение мер, связанных с государственным регулированием внешнеторговой деятельности (п. 4 ст. 13).

Вопросы, связанные с целями, мерами и инструментами торговой политики Российской Федерации, могут конкретизироваться в правовых актах, принимаемых компетентными федеральными органами государственной власти в области внешнеторговой деятельности. В них торговая политика России нацеливается на обеспечение:

- наилучших условий доступа российских товаров, услуг и рабочей силы на мировые рынки;
- эффективного уровня защиты внутреннего рынка товаров, услуг и рабочей силы;
- доступа к международным ресурсам, имеющим стратегическое значение для экономического развития (таким, как капиталы и технологии, товары и услуги, производство которых в Российской Федерации отсутствует или ограничено);
- благоприятного платежного баланса страны;
- повышения эффективности государственной поддержки экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью;
- соблюдения принципа взаимности - благоприятного баланса взаимных уступок и обязательств.

В качестве одной из приоритетных целей определяется завершение переговоров о присоединении России к Всемирной торговой организации (ВТО) в сроки, позволяющие принять участие в выработке решений нового раунда многосторонних торговых переговоров, и на условиях, устраняющих дискриминацию Российской Федерации на внешних рынках. Для достижения этой цели Правительство РФ добивается приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями ВТО, в том числе за счет снижения барьеров для участников внешнеэкономической деятельности и инвесторов.

В пункте втором комментируемой статьи обозначается правовая база, на основе которой Российская Федерация строит свои отношения с иностранными государствами во внешнеэкономической сфере. Ее составляют международные договоры Российской Федерации и общепризнанные принципы и нормы международного права (см. комментарий статьи 3).