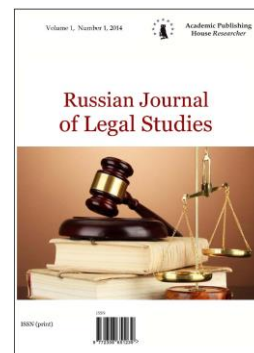


Copyright © 2019 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.



Published in the Slovak Republic
 Russian Journal of Legal Studies
 Has been issued since 2014.
 E-ISSN: 2413-7448
 2019, 6(1): 35-52

DOI: 10.13187/rjls.2019.1.35

www.ejournal25.com

Most-Favored-Nation Clauses in the International Trade System

Vladimir V. Shumilov ^{a, *}

^a The Russian foreign trade academy of the Ministry of economic development of Russian Federation, Russian Federation

Abstract

The article reveals the evolution, the main features and characteristics of the most favored nation (MFN) principle, its scope, place in the system of principles of international law, the role in the international trade system and in ensuring the international economic order. In the law of treaties, the most favoring takes shape of clauses (treaty provisions); in the system of international law regulation appears as a method of equalization of regimes and as a regulatory mechanism; in the system of international law – as a principle, not only sectoral. The article deals with various situations of application and interpretation of the most-favored-nation clauses, and provides facts and circumstances from state practice, in particular with regard to the conditional provision of MFN. Traditionally, the MFN principle has been characterized as a treaty and dispositive principle, although many legitimate exceptions to MFN principle have developed in the customary legal way and have considerable imperative potential. In the international trade system the MFN principle has evolved from a local principle to an "almost universal" one, derives from the principles of Equality, Cooperation among States; closely linked to the principles of non-discrimination, national treatment, preferential treatment for developing countries and to the themes of international economic security. It can be assumed that – at least in the area of tariff benefits, or in the areas specified in the WTO agreements – the MFN principle accumulates imperative properties; stays on study of transforming or has been gradually transformed in imperative principle. This is evidenced by the international law consciousness: broad international cooperation in the field of trade is impossible without the mutual giving of MFN regime, which should be considered as a duty of States, not just a right.

Keywords: regime, principle, clause, institution, method of regulation, beneficiary State, granting State, third State, trade agreements, things and persons, international trade system, international economic law order.

1. Введение

Несмотря на обширную научную литературу, посвященную принципу наибольшего благоприятствования, этот принцип по-прежнему остается недооцененным и даже несколько загадочным. Часто ПНБ фиксируется в международном договоре без детализации и понимания его истинной роли; еще чаще возможности ПНБ как механизма регулирования, со всеми его правилами применения и исключениями, просто игнорируются в международной договорной практике.

* Corresponding author

E-mail addresses: choumilov-vavt@mail.ru (V.M. Shumilov)

Содержание нормы о взаимном предоставлении режима наибольшего благоприятствования – в самом первом приближении – сводится к тому, что государства-партнеры взаимно предоставляют друг другу *«режим наибольшего благоприятствования»* (РНБ).

«Загадочность» принципа наибольшего благоприятствования проявляется в ряде аспектов. Во-первых – и это главное, – правоотношение между двумя государствами по поводу взаимного предоставления режима наибольшего благоприятствования остается «замороженным», «спящим», пока в отношении не будет задействовано некое «третье государство» – именно этот юридический факт «включает» субъективные права и юридические обязанности двух государств-партнеров. Во-вторых, юридический факт связи *третьего государства* с правоотношением по поводу взаимного предоставления режима наибольшего благоприятствования зачастую скрыт в массе прочих правоотношений, и выявить такой факт не всегда просто. В-третьих, предмет соглашения о взаимном предоставлении режима наибольшего благоприятствования определяется слишком широко или слишком общими словами, а это оставляет место для обхода данной нормы и различного ее толкования. И, наконец, не ясно, является ли согласие на договор о взаимном предоставлении режима наибольшего благоприятствования *правом* или *обязанностью*. Возникают вопросы о соотношении ПНБ с основополагающими принципами международного права и с правом международных договоров; с внутренним правом государств – ведь норма о РНБ создается на международном уровне, а получает свою реализацию в национальном праве в пределах государства.

2. Материалы и методы

Чтобы ответить на поставленные и возникающие вопросы, в статье использованы теоретические и нормативные источники, раскрывающие проблематику клаузул о наибольшем благоприятствовании и соответствующего режима, а также практика и правовые позиции государств в этой сфере.

Наряду с прочими общенаучными методами подобных исследований, в качестве основного метода использован *системный подход* (Pozdnyakov, 1976: 86), при котором клаузулы о наибольшем благоприятствовании рассматриваются как целостная система с многообразными связями. Основные вопросы статьи: как система клаузул соотносится с системой международно-правовых норм и принципов, а также с системой сложившегося международного экономического (и прежде всего – торгового) правопорядка.

3. Обсуждение

Проблемы терминологии

Необходимой предпосылкой изучения проблематики ПНБ и РНБ является разграничение понятий и определений, с ними связанных. У каждого из указанных явлений есть более длинная «понятийная формулировка»: «принцип наиболее благоприятствуемой нации»; «режим наиболее благоприятствуемой нации». Слово «нация», если руководствоваться историко-теоретической этимологией, должно означать «государство». Вместе с тем, на практике «режимом наиболее благоприятствуемой нации» пользуются иностранные частные лица (коммерсант, инвестор, юридические лица – коммерческие предприятия и т.д.) либо иностранные товары, на гражданско-правовом языке – «вещи». В режиме наибольшего благоприятствования чаще всего оказывается не столько государство, сколько лица и вещи, происходящие из этого иностранного государства. Кроме того, сторонами соглашений о режиме наибольшего благоприятствования могут быть международные организации. Следовательно, короткая «понятийная формулировка»: «принцип наибольшего благоприятствования», «режим наибольшего благоприятствования», – оказывается удобнее и точнее, чем длинная.

Необходимо также отделить понятие «принцип» от понятия «режим». Для этого придется начать с понятия «норма», поскольку «норма» в международном праве – это всякое правило поведения субъектов МП, признаваемое ими в качестве юридически обязательного в их взаимоотношениях. Однако правило, согласно которому государства предоставляют друг другу РНБ, – не рядовое: оно отличается тем, что обладает более обобщенным характером, выражает системные требования ко многим другим нормам,

затрагивает основы межгосударственных отношений. Такие «нормы» принято называть «принципами». ПНБ группирует вокруг себя многие другие *нормы*, служит для них своеобразной несущей конструкцией и сам встроен в систему международно-правовых принципов. Существует множество договорных положений о предоставлении РНБ в какой-то определенной сфере, но одна «*норма*» – один «*принцип*». Более того, применительно к ПНБ можно говорить также и как о международно-правовом «*институте*» – группе норм, регулирующих однородные отношения; *институт* наибольшего благоприятствования играет роль связующего звена между различными отраслями международного права. Если же учесть роль ПНБ в уравнивании внутренних правовых режимов для всех иностранных *вещей* и *лиц*, то ПНБ выступает и как *метод* обеспечения международно-правового принципа равноправия государств.

Формулировка «*режим* наибольшего благоприятствования» отсылает к внутреннему праву: государство, взявшее на себя обязательство предоставить РНБ, должно обеспечить наличие и действие необходимых внутренних норм, касающихся, в частности, таможенных пошлин, налогов, сферы услуг, инвестиций и т.п. Складывающиеся правоотношения в совокупности и составляют *режим*, в котором оказываются иностранные *лица* и *вещи*, а иногда и само иностранное государство. ПНБ правильнее было бы называть «*принципом* предоставления *режима* наибольшего благоприятствования».

Правда, следует иметь в виду, что в международно-правовой системе на основе отдельных договоров, институтов, норм тоже складываются свои «режимы» как совокупности межгосударственных правоотношений. И в этом смысле в результате действия множества договорных норм о предоставлении РНБ складывается международно-правовой «*режим*», в рамках которого реализуются договорные нормы. В этом случае можно говорить о *международно-правовом режиме* предоставления РНБ.

Письменно сформулированная *норма*, будучи закрепленной в договоре, называется *клаузулой*. Клаузулы – это любые положения договоров, о чем бы ни шла речь. *Клаузулу* о наибольшем благоприятствовании иногда называют «*оговоркой*» о наибольшем благоприятствовании. Клаузулы могут быть сформулированы самым различным образом – как в двусторонних, так и в многосторонних договорах (Biriukov, Galushko, 2018).

По охвату действия, различают клаузулы *общие* и *специальные*: *общие* охватывают все многообразие отношений между сторонами; *специальные* – отдельные вопросы в ограниченных сферах. Бывают и односторонние клаузулы. Редакция клаузулы о наибольшем благоприятствовании может иметь *позитивную* либо *негативную* форму. В первом случае обязуются предоставить *наиболее благоприятный* режим; во втором – *наименее неблагоприятный* режим. Различие в формулировках не меняет существа клаузулы. Действие клаузул как договорных положений целиком охватывается Венской конвенцией о праве международных договоров.

Государство, которое согласилось предоставить РНБ, выступает как «бенефицирующее государство»; государство, получающее РНБ, – как «бенефициар». Поскольку РНБ чаще всего предоставляется на взаимной основе, то участники договора являются одновременно и бенефицирующими государствами, и бенефициарами.

На уровне конкретной клаузулы ПНБ представляет собой своеобразную *систему* из бенефицирующего государства, государства-бенефициара и третьего государства. На универсальном уровне ПНБ выступает как система клаузул. Системный взгляд позволяет нам заглянуть вовнутрь этой *системы* – *механизма* наибольшего благоприятствования; увидеть развитие ПНБ в динамике, в сцеплении с реальными отношениями.

Итак, в системе международных договоров норма о наибольшем благоприятствовании предстает как *клаузула*; в системе международного права – как *принцип*; в системе международно-правового регулирования – как *механизм*.

Исторические корни ПНБ и его развитие в XX веке

История включения нормы о предоставлении РНБ в двусторонние международные договоры уходит в Средние века – к XIII веку (когда устанавливались торговые связи между Европой и Ближним Востоком, между Венецианской республикой и Тунисом и др.) (Sauvignon, 1972: 9). И.М. Кулишер в труде «Основные вопросы международной торговой политики» (1918 г.) связывает появление практики требовать/просить режима наибольшего благоприятствования с конкуренцией европейских государств – Венецианской республики,

Англии, Голландии – в выходе своих товаров на рынки Ближнего Востока, в частности Турции (XVI в.) (Kulisher, 2002: 317).

В процессе зарождения межстрановой торговли иностранные купцы допускались на чужие земли с рядом обременений; подобные обременения не несли национальные торговцы. И суть договоров, содержащих обязательство о предоставлении режима наибольшего благоприятствования, состояла в том, чтобы уравнивать иностранных и национальных купцов в режиме торговли, а если это не представлялось возможным, то уравнивать в режиме торговли всех иностранных купцов на данном национальном рынке.

И.М. Кулишер приводит пример: на Кипре купцы из Венеции и Генуи были освобождены от уплаты пошлин; провансальцы и каталонцы платили пошлину в размере 2 %, а все остальные иностранные купцы – 4 %. Из этого примера видно, что «наибольшее благоприятствование» для иностранных государств состояло из двух этапов или уровней: в качестве задачи-минимум – добиваться уравнивания своих купцов в режиме, который предоставлен провансальцам и каталонцам (т.е. с уплатой пошлины в 2 %); а в качестве задачи-максимум – добиваться уравнивания своих купцов в режиме, которым пользуются венецианцы и генуэзцы (т.е. полного освобождения от уплаты пошлин). Высшим уровнем наибольшего благоприятствования считалось предоставление/получение национального режима: РНБ и национальный режим как бы сливались в некое двуединство. Основанием для получения РНБ был договор, в котором оговаривался предмет соответствующей статьи (статей) договора, – охват действия РНБ.

В конце Средних веков европейские страны в преддверии и во время индустриальной революции конкурировали друг с другом, используя два средства торговой политики – протекционизм и фритредерство (политику свободной торговли). Линию на фритредерство государства стали легализовывать посредством торговых договоров, содержащих обязательство о взаимном предоставлении РНБ, а линию на протекционизм – путем отказа в РНБ, легализации *исключений* из ПНБ или обхода договорных норм. Всё это хорошо иллюстрирует взаимосвязь государственных *интересов* и *права*; в данном случае – связь между торговой *политикой* и ПНБ как международно-правовым *институтом*. Торговая *политика* нашла отражение в *клаузуле*; *клаузула* легализовала государственный *интерес*: *политика* инициировала развитие *права*, а *право* превратилось в инструмент проведения *политики*.

В торговых договорах индустриальной эпохи РНБ предусматривался как уравнивание в условиях иностранных *вещей* и *лиц*; речь о наибольшем благоприятствовании в виде приравнивания к *национальному режиму* уже не шла.

Во внутреннем праве ряда ведущих государств были реструктурированы внутренние таможенные тарифы – в них появились общие, повышенные, и конвенционные, более низкие, ставки пошлин. Государства, желавшие заключить торговый договор, должны были на переговорах, добиваясь пониженных ставок по интересующим их товарам, в свою очередь, предоставлять уступки по таможенным тарифам на те товары, которые интересуют другую сторону. Торговая политика основывалась на манипулировании национальными таможенными тарифами, ставками пошлин, взаимными уступками и заключением торгового договора либо отказе в нем. Особые – преференциальные – правовые режимы устанавливались для торговли метрополий с колониями; эти режимы в договорах фиксировались в качестве исключений из сферы действия *клаузул* о наиболее благоприятствуемой нации. Фактически в международной торговой системе сложились дифференцированные режимы: режим торговли между «цивилизованными» (т.е. развитыми, европейскими) государствами, основывавшийся на ПНБ, и режим торговли метрополий с колониями.

Согласно общей практике, *клаузулы* распространяют РНБ как в отношении льгот, уже действующих на момент заключения договора, так и в отношении льгот, которые могут быть предоставлены *третьему* государству в будущем. Иногда, впрочем, заключались *клаузулы* о наибольшем благоприятствовании, которые распространяли на государства-бенефициары только те льготы, которые будут представлены *третьему* государству в будущем; прежние *клаузулы* с другими государствами оставались в силе – и соответственно связанные с ними льготы продолжали действовать в прежнем составе государств.

Во время первой мировой войны система торговых договоров пришла в полное расстройство; договоры были денонсированы; регулирование импорта-экспорта осуществлялось запретительно-разрешительным путем и установлением квот. В пользу отмены произвольных односторонних барьеров на пути торговли принимались рекомендательные акты на международных конференциях, например на Генуэзской конференции 1921 г. На Женевской конференции 1927 г. было рекомендовано, чтобы сфера действия и форма клаузулы о наиболее благоприятствуемой нации носили как можно более широкий и либеральный характер. Экономический комитет Лиги Наций в 1928-1936 гг. подготовил несколько докладов, касающихся РНБ, и пришел к выводу о необходимости распространения сферы его применения на возможно более широкий круг вопросов.

После образования в России советской республики, учреждения Союза Советских Социалистических Республик (СССР) для последующего мироустройства стало характерным противостояние двух систем – западной («капиталистической») и «советской» («социалистической»), основанной на общественной собственности на средства производства, государственном регулировании экономики, монополии внешней торговли. После второй мировой войны (1939-1945 гг.) мировая экономическая система разделилась на конкурирующие блоки государств; в каждом блоке поддерживали принцип наибольшего благоприятствования, но со своими особенностями. В каждом блоке государств заключали двусторонние договоры о взаимном предоставлении РНБ. Постепенно аналогичные торговые договоры появились и между государствами разных блоков. Правда, уже в 50-ых гг. XX века ведущие европейские государства взяли курс на экономическую интеграцию и по факту отказали СССР в тарифных и нетарифных льготах, которые предоставили друг другу в рамках интеграции.

В 1947 г. был подписан Протокол о временном применении Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), составленного под эгидой США на Гаванской конференции. Появление ГАТТ знаменовало собой замену системы *двусторонних* торговых соглашений, содержащих клаузулу о наибольшем благоприятствовании, *многосторонним* соглашением – сменился *метод* регулирования международной торговли. На многие десятилетия ГАТТ стал главным международным нормативным актом, посредством которого Запад регулировал «свой» сектор международной торговли.

В 1960-х гг. – согласно Декларации ООН – прошел процесс деколонизации: в мировой экономической системе появились новые суверенные государства – «развивающиеся страны», и сложившийся миропорядок, с учетом этого фактора, претерпел необходимую корректировку. На Женевской конференции 1964 года был принят ряд рекомендаций о создании преференциальной системы для торговли с развивающимися странами; преференциальный режим для них признавался в качестве правомерного исключения из ПНБ. Принцип наибольшего благоприятствования и общая система преференций для развивающихся стран были поддержаны и другим актом мягкого права – Хартией экономических прав и обязанностей государств 1974 г., ст. 26 (резолюцией ГА ООН).

В 1974 г. Конгресс США – при ратификации советско-американского торгового соглашения 1972 г. – принял поправку к Закону о торговле, в соответствии с которой предоставление РНБ Советскому Союзу было обусловлено изменением советской политики эмиграции. Тем самым клаузула о взаимном предоставлении РНБ была использована для вмешательства во внутренние дела СССР; в США возобладала политика предоставления РНБ под условием. В разные годы (1934, 1951, 1962, 1979) были приняты законы, позволяющие вводить избирательные ограничения в сфере внешней торговли (например, в части экспорта технологических товаров); широкий размах получила соответствующая практика. Все это укладывается в постоянную линию США на дискриминационное отношение к тем или иным государствам, группам государств: дискриминация – активный элемент внешней (внешнеэкономической) политики «исключительного» государства.

В СССР прилагали усилия для того, чтобы укрепить ПНБ как основу международной торговли между государствами двух социально-экономических систем. Поддержка этому принципу выражалась на коллективных совещаниях и форумах: в рамках Варшавского Договора (1974 г.); на Экономическом совещании стран-членов Совета экономической взаимопомощи на высшем уровне (1984 г.) и других.

В 1994 г. Марракешским соглашением была учреждена Всемирная торговая организация (ВТО); к Соглашению приложено несколько десятков договоров, регулирующих международную торговлю, включая текст ГАТТ. Вновь произошло переключение *метода* регулирования международной торговли – на этот раз с многостороннего регулирования (посредством ГАТТ-47) на универсальное регулирование (посредством системы ВТО).

С распадом СССР (1991 г.) мироустройство вновь изменилось: России пришлось на протяжении двух десятилетий входить в сложившуюся без нее капиталистическую систему международной торговли. В 2012 г. Россия стала членом ВТО.

Правоотношение на основе клаузулы о наибольшем благоприятствовании

Характерной особенностью реализации клаузулы о наибольшем благоприятствовании является прямая зависимость эффективности и значения клаузулы от участия *третьих государств*; от степени их включенности в правоотношение между бенефицирующим государством и государством-бенефициаром. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров, *третьим* государством называется государство, не являющееся участником договора (ст. 2, п. 1h). Однако это определение не учитывает ситуации, когда клаузула о наибольшем благоприятствовании включена в многосторонний договор (например, в текст ГАТТ): в этом случае *третьи* государства применительно к клаузуле могут находиться – и находятся – среди участников договора. Как бы то ни было, *третье* государство, вступая в определенные отношения с бенефицирующим государством или находясь в таких отношениях, могут и не осознавать, что эти отношения имеют последствия в пользу государства-бенефициара. Государство-бенефициар – а точнее, *лица и вещи*, происходящие из государства-бенефициара, – вправе претендовать на льготу/преференцию (например, на пониженную ставку пошлины), только когда и если пониженная ставка распространена на *третье* государство или обещана ему. Схема проста: между государствами «А» и «Б» действует клаузула о наибольшем благоприятствовании применительно к таможенным пошлинам; государство «А» предоставило пониженную ставку пошлины товарам (*лицам и вещам*) из государства «В» или обещает предоставить такую ставку; только в этом случае государство «Б» на основании клаузулы вправе требовать и получить от государства «А» ту же пониженную ставку пошлины на аналогичные товары. Право государства-бенефициара проистекает из клаузулы, связывающей его с бенефицирующим государством, а не из отношений между бенефицирующим государством и *третьим* государством, тем не менее, отношения между бенефицирующим государством и *третьим* государством создают необходимое условие для реализации клаузулы.

Сама по себе клаузула о наибольшем благоприятствовании не препятствует существованию каких-то ограничений во внутреннем режиме для иностранных *вещей и лиц*, но она требует устранения таких ограничений, если они устранены для *третьего* государства.

На практике могут возникать – и возникают – вопросы, связанные с отмеченной спецификой клаузулы о наибольшем благоприятствовании, с ее применением и толкованием. Один из наиболее распространенных вопросов касается отношений бенефицирующего государства с *третьим* государством: какого рода должны быть эти отношения, чтобы государство-бенефициар получило право на РНБ от бенефицирующего государства? Как быть, если отношения между бенефицирующим и *третьим* государством не оформлены, а льгота распространена на *третье* государство по факту, по умолчанию, без договора?

Изучением практики применения и толкования клаузул о наибольшем благоприятствовании – по рекомендации ГА ООН в 1967 г. – занялась Комиссия международного права ООН. В 1978 г. Комиссия приняла во втором чтении Проект статей о клаузулах о наиболее благоприятствуемой нации и представила его Генеральной Ассамблее ООН, чтобы Проект был в последующем рекомендован в целях заключения конвенции. Однако ГА ООН оставила Проект статей без рассмотрения. Это не означает, что Проект не заслуживает внимания; подготовленный Проект стал и остается выдающимся документом: в нем исчерпывающе (хотя и не без пробелов) отражены все наиболее острые вопросы практики реализации клаузул о наибольшем благоприятствовании. Статьи Проекта

являются, по сути, письменными формулировками международных обычаев; некоторые из них получили закрепление и в договорах – такие нормы превратились в договорно-обычные.

Проект статей о клаузулах о наиболее благоприятствуемой нации состоит из 30 статей: первые восемь носят вводный характер; статьи 9-22 касаются различных аспектов применения клаузул, статьи 23-26 – исключений из клаузул, а статьи 27-30 – разные положения. Проект ориентирован на применение и толкование клаузул не только в сфере международной торговли, а во всех сферах, где клаузула о наибольшем благоприятствовании государствами используется как *механизм* обеспечения равноправия. При этом статьи Проекта носят диспозитивный характер: они применяются, если стороны клаузул не договорились об ином.

Вот несколько правил из Проекта статей:

– государство-бенефициар вправе требовать и получить льготу и в тех случаях, когда льгота предоставлена бенефицирующим государством *третьему* государству без договора, по умолчанию;

– не имеет значения факт, что льгота предоставлена бенефицирующим государством *третьему* государству в одностороннем порядке или, наоборот, в порядке взаимности;

– не имеет значения факт, что льгота предоставлена бенефицирующим государством *третьему* государству в рамках многостороннего договора или на основании внутреннего акта;

– если льгота предоставлена бенефицирующим государством *третьему* государству в форме национального режима, то государство-бенефициар вправе требовать и получить этот режим на основании клаузулы о наибольшем благоприятствовании (при совпадении сфер действия национального режима и клаузулы о РНБ);

– государство-бенефициар вправе требовать и получить льготу, распространенную бенефицирующим государством на *третье* государство, даже если *третье* государство этой льготой на практике не пользуется;

– государство-бенефициар вправе требовать и получить льготу, распространенную бенефицирующим государством на *третье* государство, даже если эта льгота предоставлена *третьему* государству на определенных условиях (обусловленное предоставление льготы), – и т.д.

Естественно, если *третье* государство перестало получать льготу, то государство-бенефициар по клаузуле о наибольшем благоприятствовании также не вправе больше претендовать на такую же льготу, однако бенефицирующее государство правомочно сохранить льготу и в последующем.

В комментариях к Проекту статей указывается и на другие многочисленные конкретные ситуации, связанные с применением и толкованием клаузул о наибольшем благоприятствовании, а также на соответствующие правила, вытекающие из международных договоров и обычаев. Так, например, если клаузула сформулирована в общей форме следующим образом: «РНБ распространяется на все вопросы, относящиеся к торговле и мореплаванью», – должно предполагаться, что в сфере клаузулы находятся и вопросы «отправления правосудия» в связи с защитой прав и доступом в суды иностранных физических/юридических лиц, занимающихся внешнеэкономической деятельностью.

Специфический *метод* регулирования, заложенный в клаузулу о наибольшем благоприятствовании, заключается, как было показано выше, в сравнении режима, на который вправе претендовать государство-бенефициар, с режимом, предоставленным *третьему* государству. В противном случае клаузулу нельзя применить. В случае с РНБ требуется сравнивать два правовых режима, существующих в двух государствах, – в бенефицирующем государстве и *третьем* государстве. *Метод* сравнения внутренних правовых режимов применительно к определенному вопросу (например, к ставкам таможенных пошлин) заложен в принцип недискриминации; принцип взаимности, принцип предоставления национального режима; принцип предоставления преференциального режима. Указанный *метод* придает названным принципам *материально-процессуальный* характер. Было бы удобным и правильным выделить данную группу принципов под каким-то специальным названием, например как «принципы-стандарты» (несмотря на их «нестандартность»), «принципы-методы».

Важно понимать, что слово «стандарт» используется как синоним инструмента соизмерения: один режим (льгота, преимущество), предоставленный *третьему* государству, соизмеряется с другим режимом (льготой, преимуществом), который должен быть предоставлен государству-бенефициару.

Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации предусматривает, как правило, предоставление РНБ на основе *взаимности*, однако встречаются клаузулы о предоставлении РНБ только одной стороной: побежденная Германия, например, законом 1920 г. предоставила РНБ в торговле всем государствам, в том числе и тем, которые не пользовались РНБ ни в силу Версальского договора, ни в силу двусторонних торговых договоров.

В прошлом существовала практика, при которой согласие заключить клаузулу и/или предоставить РНБ на основе клаузулы давалось, только если государство-бенефициар выполнял определенное требование/условие. В таком случае клаузула становилась *обусловленной*. Подобные требования были самыми разнообразными, носили экономический или политический характер: предоставить долгосрочный кредит, внести изменения в законодательство государства-бенефициара и т.п. Сегодня взаимное предоставление РНБ рассматривается как *безусловное*, если стороны не договорились об ином.

В качестве разновидности условного предоставления РНБ можно считать систему, сложившуюся в первых торговых договорах США в XVIII в. (она получила название «американской» системы компенсаций, или эквивалента). Суть ее в том, что льготы, которые бенефицирующее государство предоставляет *третьему* государству за определенное возмещение/компенсацию, и государству-бенефициару должны доставаться не безвозмездно, а на тех же – эквивалентных – условиях: за соответствующее возмещение/компенсацию. Если, например, Россия на основе взаимных уступок и клаузулы о наибольшем благоприятствовании получает от США некие выгоды, а потом США предоставляет дополнительные выгоды Франции, то эти дополнительные – новые – выгоды Россия не получит, пока не предоставит США какой-либо эквивалент. Система вела к множественности тарифов, к уходу от равенства в сторону дифференциации. В 1923 г. она была отменена – США стали исходить из безусловности клаузулы о наибольшем благоприятствовании (а на практике выдвигать политические условия предоставления РНБ).

В сфере консульских отношений, в договорах о поселении встречаются клаузулы, обусловленные жесткой взаимностью; они требуют полной симметрии даже в мелочах, конкретных деталях, в частности в том, что касается иммунитета консулов от уголовной юрисдикции.

Другой пример практики условного предоставления РНБ связан с концепцией так называемой «эффективной взаимности», применявшейся европейскими государствами (членами Европейского экономического сообщества – ЕЭС) в отношении торговли с СССР. Общая идеология концепции сводилась к тому, что взаимное предоставление РНБ со стороны СССР и стран Запада не приносит взаимной выгоды – в итоге не складывается баланс прав и обязательств: в условиях монополии внешней торговли СССР выигрывает больше, чем страны ЕЭС, поэтому СССР должен взять на себя дополнительное обязательство по ежегодному наращиванию импорта из стран ЕЭС.

Фактически речь шла о том, что формальная взаимность в обязательстве предоставить РНБ не влечет за собой материальной взаимности, и следует сместить акценты в экономическом сотрудничестве и в торговле на материальную взаимность в ее «эффективной» форме. Продолжение этой логики означало бы ликвидацию РНБ в торговле между Западом и Востоком – между двумя социально-экономическими системами. Как отмечалось в Комиссии международного права ООН, «...клаузула должна быть безусловной... Обусловленная клаузула по своему характеру является методом дискриминации» (Doc. GA OUN: 81-82).

Вопрос о соотношении *формальной* и *материальной* взаимности – не такой простой; он требует теоретических размышлений. Нет сомнений, что принцип *взаимности* является одним из важнейших принципов международного права. Требование взаимности часто относят к правам, уступкам, преимуществам, выгодам, а о наличии взаимности судят, в зависимости от случая, по таким качественным и количественным характеристикам, как

симметричность, равнозначность, эквивалентность, тождественность, однородность, равноценность, обоюдность и т.д. Подлинная взаимность начинается со взаимности интересов, в том числе с направленности воли взаимодействующих государств на правовое регулирование соответствующего отношения, предмета; общая направленность воли дополняется их взаимообусловленностью – политическая взаимность трансформируется в юридическую. Обоюдность и взаимообусловленность воли – составные элементы взаимности, но только элементы *качественного* порядка. *Количественные* же ее оценки производятся через призму международно-правовых принципов равенства и взаимной выгоды, неотъемлемой гранью которых она является.

Равенство в правах и обязанностях, их идентичность сами по себе не обязательно гарантируют идентичность материальных условий, выгод, результатов. Часто формально равным правам при их реализации соответствуют неодинаковые результаты. Материальная взаимность достижима не всегда, и поиск материальной взаимности не должен вести к отрыву от других принципов МП, к отрыву интересов одного государства от общих интересов сообщества государств. Материальную взаимность, если она достигается на основе равенства и недискриминации, можно квалифицировать как частный случай взаимной выгоды (но отнюдь не единственный и не главный). При этом не следует все-таки ставить знак равенства между терминами «материальная взаимность» и «эффективная взаимность»; последний – это специальное название одного из вариантов «материальной взаимности», который западные страны пытались внедрить в экономические отношения между государствами двух социально-экономических систем.

Сфера применения клаузул о наибольшем благоприятствовании

Государства свободны применять клаузулы о предоставлении РНБ в любой сфере, где сочтут нужным, удобным, приемлемым. *Метод* регулирования, заложенный в клаузулу, позволяет очень широко использовать ее в самых разнообразных отношениях, однако на практике она утвердилась прежде всего в международной торговой системе и шире – в международной экономической системе. Клаузулы о предоставлении РНБ можно встретить в международных договорах, касающихся сотрудничества в области промышленности, сельского хозяйства, транспорта (особенно в морском судоходстве), связи, науки и техники, технологий, интеллектуальной собственности, валютно-финансовых и инвестиционных отношений; доступа к судам и отправлению правосудия, признания и исполнения иностранных судебных и арбитражных решений; правового положения иностранных физических и юридических лиц; режима дипломатических, консульских и иных представительств.

Составители зачастую формулируют клаузулу в общих выражениях, а затем дополнительно перечисляют конкретные сферы ее применения. При этом следует иметь в виду, что можно выделить *потенциальный* и *фактический* объем прав, вытекающих из клаузулы: потенциальный объем – права, заложенные в клаузулу; фактический – права, которые на практике предоставлены *третьему* государству (и именно на эти права может претендовать государство-бенефициар). Однако есть и другой аспект: бенефицирующее государство вправе предоставить бенефициару, независимо от действия клаузулы, некие дополнительные льготы/преимущества, выходящие за рамки тех, которые распространены на *третье* государство. Отсюда следует, что режимы, предоставленные государству-бенефициару и *третьему* государству, не обязательно должны быть (или фактически являются) равными.

Постепенно в международно-правовой системе сложились признанные *исключения* из клаузулы о наибольшем благоприятствовании. Механизм распространения РНБ, заложенный в клаузулу, не применяется, в частности, в следующих случаях:

- в отношении льгот, предоставляемых государствами в рамках приграничной торговли;
- в отношении льгот, предоставляемых развитыми странами развивающимся государствам в рамках общей системы преференций (ОСП), а также в отношении льгот, предоставляемых друг другу развивающимися странами на основании Глобальной системы торговых преференций (ГСТП);
- в отношении льготного режима, складывающегося в рамках интеграционных объединений;

– в отношении льгот, которые предоставляются государствам, не имеющим выхода к морю.

Каждое из указанных исключений дополнительно «обставлено» рядом международно-правовых материальных и процессуальных норм, образуя настоящие *институты*. Истоки большинства исключений находятся в международном обычном праве, а на сегодня – это договорно-обычные нормы. В качестве примера такой эволюции можно привести норму, в силу которой странам, не имеющим выхода к морю, предоставляются специальные права и преимущества. Первоначально данное правило зародилось как *обыкновение* и переросло в *обычай*. Оно было подкреплено мягким правом – рекомендацией ЮНКТАД (Конференцией ООН по торговле и развитию) 1964 г. под названием «Принципы, касающиеся транзитной торговли стран, не имеющих выхода к морю», где фиксировалось следующее: «Льготы и особые права, предоставляемые не имеющим выхода к морю странам ввиду их особого географического положения, не подпадают под действие принципа наибольшего благоприятствования» (*Printsipy..., 1964*). Аналогичное положение было включено в ст. 10 (п. 1) Конвенции о транзитной торговле стран, не имеющих выхода к морю, 1965 г., подписанной в развитие рекомендации ЮНКТАД. Позднее норма была закреплена в ст. 126 Конвенции ООН по морскому праву, и это обстоятельство сделало норму (исключение) универсальной и императивной. Это хороший пример превращения локального обычая в универсальную конвенционную норму императивного характера.

Исключение в пользу льготного режима, возникающего в рамках интеграционных объединений, по сути дела стало отправной точкой для права интеграции как еще одного международно-правового *института* или даже *отрасли* международного права. Если бы не было такого исключения из клаузулы о наибольшем благоприятствовании, государства не могли бы начать экономическую интеграцию, так как льготы, которые участники интеграции предоставляют друг другу, пришлось бы предоставлять и *третьим* – по отношению к интеграции – странам, т.е. фактически государствам-бенефициарам по действующим с ними клаузулам о наибольшем благоприятствовании.

Исключение в отношении преференциального режима для развивающихся стран опирается на совокупность норм, которую часто называют «международным правом развития» (*Velyaminov, 2015: 600*).

Необходимо обратить внимание на такую группу договоров, как *международные товарные соглашения*. Это открытые многосторонние межправительственные соглашения, одной стороной которых выступает группа государств-производителей и/или экспортеров некоего сырьевого товара, а другой стороной – группа государств-импортеров и/или потребителей товара. Международные товарные соглашения заключаются для обеспечения необходимого правопорядка в секторах международной торговли, «чувствительных» для государств-участников (на рынках кофе, сахара, какао, олова, каучука и других сырьевых товаров). В рамках соглашений устанавливаются льготные режимы в вопросах цен, квот и прочих условий экспорта/импорта, оборота товаров. Считается, что льготные режимы на основе таких соглашений не подпадают под действие клаузул о наибольшем благоприятствовании, тем более что эти режимы можно рассматривать как часть системы преференциального отношения к развивающимся странам.

Не подпадают под действие клаузул о наибольшем благоприятствовании режимы, которые создаются на территории государств в рамках так называемых специальных экономических зон. С другой стороны, если эти зоны открыты для иностранного присутствия, то для иностранных лиц и вещей на территории зон предоставляется либо один из трех режимов (РНБ, национальный режим, общий недискриминационный режим), либо их сочетание. Не исключено предоставление иностранным лицам и вещам в таких зонах режима, более благоприятного, чем национальный режим.

Иногда государства особо оговаривают и другие исключения из клаузулы о наибольшем благоприятствовании; эти исключения касаются либо предмета клаузулы, либо субъектной сферы, в частности состава *третьих* государств. Так, по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС 1994 г., из РНБ исключены льготы, предоставляемые «странам бывшего СССР» (ст. 5; приложение 1).

Определенные вопросы, с точки зрения эффективной реализации клаузул о наибольшем благоприятствовании, вызывает деятельность многонациональных

предприятий (транснациональных корпораций – ТНК). На них падает значительная доля производства и торговли в международной экономической системе; они создают в разных странах дочерние и зависимые предприятия, а также филиалы и по этим – внутрифирменным – каналам, заключая соответствующие контракты, осуществляют на льготных условиях поставки товаров и услуг, инвестиционные проекты. Получается, что эти внутрифирменные (льготные) условия как бы выводятся из-под действия клаузул о наибольшем благоприятствовании.

Принцип наибольшего благоприятствования в системе ГАТТ/ВТО

Появление Генерального соглашения по тарифам и торговле в 1947 г. явилось главным событием в истории международно-правового регулирования торговли – произошла смена *методов* регулирования: с *двустороннего* регулирования посредством множества торговых договоров сообщество государств переключилось на метод *многостороннего* регулирования. В кратком изложении ст. I ГАТТ гласит: любая льгота (преимущество, привилегия, иммунитет), предоставляемая членом ГАТТ любому другому члену ГАТТ, должна немедленно и безусловно предоставляться всем другим членам ГАТТ; речь идет о льготах, касающихся: а) таможенных пошлин – импортных и экспортных – или в связи с ними; б) сборов всякого рода или в связи с ними; в) пошлин и сборов, налагаемых на перевод платежей за импорт/экспорт; г) методов взимания пошлин и сборов; д) всех правил регулирования и формальностей в связи с ввозом и вывозом (импортом/экспортом) товаров. Последний пункт, по сути, ставит под действие клаузулы все внутреннее законодательство стран-участниц ГАТТ/ВТО в части регулирования внешнеэкономической деятельности.

В соответствии со ст. V ГАТТ под РНБ подпадает применение сборов, правил и формальностей при транзитных перевозках (п. 5), а в соответствии со ст. IX – требования к маркировке ввезенных товаров (п. 1).

По ст. II ГАТТ под действие ПНБ попадают и все уступки, которые члены ГАТТ предоставляют друг другу в ходе переговоров, в том числе в рамках так называемых раундов многосторонних торговых переговоров – МТП (всего в истории ГАТТ/ВТО было 9 таких раундов; 9-й раунд длится уже много лет и до сих пор не завершился из-за разногласий).

Из-под действия РНБ, согласно тексту ГАТТ, выведены преимущества, которые государства-члены предоставляют в приграничной торговле (ст. XXIV, п.3а); режим соглашений, необходимых для создания таможенных союзов и зон свободной торговли (ст. XXIV, п.5). В ходе процесса деколонизации в текст ГАТТ была добавлена Часть IV «Торговля и развитие» (статьи XXXVI-XXXVIII), легализовавшая преференции в международной торговле в пользу развивающихся стран; развитые государства в отношениях с развивающимися странами отказались от взаимности в том, что касается обязательств, взятых ими в торговых переговорах (ст. XXXVI, п.8). Кроме того, отдельные положения ГАТТ позволяют при определенных условиях отступать от его норм или не соблюдать такие нормы (что представляет собой одновременно и отступление/несоблюдение обязательства о РНБ). Например, ст. XX содержит «общие исключения», к которым, среди прочего, отнесены меры, «необходимые для защиты жизни или здоровья человека, животных и растений» (п. b); ст. XXI – «исключения по соображениям безопасности»; ст. XXV позволяет «в исключительных обстоятельствах» по общему решению членов ГАТТ освободить соответствующее государство от обязательства (п. 5); возможен отказ от обязательства по ГАТТ в качестве контрмеры (ст. XXIII) или неприменение соглашения между отдельными сторонами (ст. XXXV). В качестве правомерного (разрешенного) отступления от РНБ можно рассматривать применение антидемпинговых и компенсационных пошлин (ст. VI); защитные меры (XIX).

В ст. III ГАТТ закреплён принцип предоставления национального режима: товарам, происходящим из одной страны ГАТТ, должен быть предоставлен режим не менее благоприятный, чем режим, предоставленный аналогичным товарам национального происхождения; национальный режим предоставляется в отношении всех законов, правил и требований, касающихся внутренней продажи, предложений на продажу, покупке, перевозке, распределению или использованию товаров. И здесь под действие ст. III ГАТТ ставится все внутреннее законодательство – только в части внутренней торговли и движения товаров к потребителю. Получается, что ст. I ГАТТ (т.е. ПНБ) помогает иностранному товару

проникнуть на территорию государства-члена, а ст. III (принцип предоставления национального режима) «сопровождает» иностранный товар при всем его движении по территории страны, куда иностранный товар «проник». При этом под действием ГАТТ оказались как внешняя, так и внутренняя торговля, а также производство товаров.

В ст. XIII закреплён режим недискриминации в отношении количественных ограничений в торговле, «будь то в форме квот, импортных или экспортных лицензий или других мер, кроме пошлин, налогов или других сборов» (п.1). Однако из этого правила предусмотрено много исключений (ст. XI-XIV); одно из них – для ограничений в целях обеспечения платёжного баланса (ст. XII).

В 1994 г. система ГАТТ была заменена системой ВТО: сфера регулирования международной торговли существенно расширилась как по предмету, так и по субъектам. В соответствии с соглашениями ВТО режим наибольшего благоприятствования распространяется теперь на сферу услуг – по Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС); сферу прав интеллектуальной собственности – по Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС); на инвестиционную сферу – в соответствии с Соглашением по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС) и др.

По Соглашению 1994 г. о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС (СПС) стороны предоставили друг другу «общий режим наиболее благоприятствуемой нации, описанный в параграфе 1 статьи I ГАТТ» с известными исключениями (ст. 10). Кроме того, к товарам обеих сторон применяется – *mutatis mutandis* – национальный режим, как он описан в ст. III ГАТТ.

В 2014 г. был заключен Договор о Евразийском экономическом союзе – ЕАЭС (структурными частями этого союза являются *таможенный союз* и *единое экономическое пространство*). Протокол № 31 учредительного договора отсылает к Договору о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы 2011 г., в статьях 1 и 2 которого предусмотрено: положения соглашений ВТО, а также права и обязательства сторон по протоколам о присоединении к ВТО становятся частью правовой системы Таможенного союза.

Таким образом, правовые режимы международной торговли в рамках ЕАЭС и по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС приведены в соответствие с глобальным правовым режимом международной торговли в системе ВТО.

Среди факторов, дезорганизующих международный экономический правопорядок, следует назвать прежде всего одностороннее и/или групповое применение западными странами неправомерных – так называемых – «санкций», в том числе в отношении России в связи с событиями на Украине. В 2014 г. в США, например, появился Закон о поддержке Украины» (Ukraine Freedom Support Act), по которому предприняты «санкции» к российским физическим и юридическим лицам, «ответственным за подрыв территориальной и экономической независимости Украины»: введены визовые ограничения, заморожены активы на территории США; предприятиям/банкам США запрещено осуществлять экономические/финансовые сделки, операции с лицами, включенными в специальные санкционные списки. В развитие Закона подписаны Указы президента США о введении «санкций» против конкретных должностных лиц в России (Keshner, 2015: 40-41). Аналогичные «санкции» были предприняты со стороны ЕС и некоторых других государств, являющихся торговыми партнерами России (Япония, Канада, Австралия и т.п.). В состав пакета «санкций» вошли запреты на импорт товаров, произведенных на территории Крыма; запрет на поставки в Россию оборудования для нефтегазовой и оборонной отраслей; ограничения в доступе на внутренний рынок ЕС для ключевых российских банков, военно-промышленных и энергетических компаний. Россия ответила на предпринятые против нее противоправные действия *контрмерами* – запретом на импорт из указанных стран сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия (Указ Президента РФ от 6 августа 2014 года № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» и др.). Кроме того, в 2018 г. был принят специальный Закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств.

Неправомерность так называемых «санкций» со стороны Запада по отношению к России проистекает из злоупотребления институтом санкций и контрмер, из надуманных

или срежиссированных (лживых) фактов; под термином «санкции» на практике скрываются не правомерные меры принуждения, а политико-экономический инструментарий достижения определенных целей, находящихся за пределами международного права: демонстрация экономической силы и угрозы силой, подавление государства-конкурента, замедление его экономического развития, свертывание получения им выгод от международного разделения труда и складывающегося правопорядка.

Нет сомнений, что все подобные – неправомерные – «санкции» искажают и нарушают международно-правовой режим, действующий в международной торговой системе в рамках Всемирной торговой организации на основе соглашений пакета ВТО. Чтобы придать видимость правомерности подобным мерам, США обосновывают их как «исключение», предусмотренное статьей XXI ГАТТ («исключения по соображениям безопасности»). Оценки специалистов по поводу возможного использования этой статьи для оправдания отступлений от РНБ в международной торговле расходятся (Doraev, 2016: 70-76). Проблематика «санкций» находится «между санкционным принуждением и насильственным произволом» (Keshner, 2015: 12). Правомерные международно-правовые санкции и контрмеры охраняют правопорядок; неправомерные – односторонние или групповые – «санкции» есть форма применения силы и разрушения правопорядка. Неправомерные санкции, среди прочих факторов, способствуют разделению глобального сообщества государств на два или несколько противостоящих блоков, а их побочным эффектом может стать дополнительный импульс к движению в сторону многополярного мироустройства.

ПНБ в системе принципов международного права

Принцип наибольшего благоприятствования (а точнее – принцип предоставления режима наибольшего благоприятствования) находится в системе принципов международного права. По мнению С.В. Черниченко, в международном праве следует разделять принципы *основные* и принципы *отраслевые (специальные)* – обе группы принципов объединяются определением «*общепризнанные*» (Chernichenko, 2014: 102-105). И далее С.В. Черниченко пишет: все общепризнанные принципы неразрывно связаны друг с другом; их императивный характер проявляется по-разному; не все они предусматривают обязательства *erga omnes*; абсолютно точного перечня принципов МП не существует.

Считается, что указание на основные принципы МП содержится в акте, называемом сокращенно Декларацией принципов международного права, принятой ГА ООН в 1970 г., а также в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Можно оставить в стороне факт, что значительное число государств либо не признает существование отдельных (а то и всех) «основных принципов МП», либо не считает их императивными, либо прямо и откровенно пренебрегает ими в своей практической внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

Теоретические размышления на тему «принципов МП» ведут к ряду выводов. Принципов МП – не основных, не общепризнанных, не обязательно императивных или *erga omnes* – гораздо больше, чем это представляется. Если исходить из того, что *принцип* – это юридически обобщенная норма, обладающая некими системными свойствами и качественными характеристиками, то международно-правовые *принципы* существуют не только на уровне международного права в целом или в рамках *отраслей* МП, но и даже в рамках отдельных *институтов* и *субинститутов* – и такие *принципы* правильнее называть не «*принципами МП*», а «*международно-правовыми принципами*». Многие *принципы* – особенно принципы более низкого уровня – находятся как бы в свернутом виде внутри принципов более высокого уровня. Есть международно-правовые *принципы* регионального (локального), многостороннего уровня, но есть и *принципы*, характерные для отдельных цивилизационных пространств. При этом *принципы* могут носить договорный, обычный или смешанный характер; быть императивными или диспозитивными. На всех этих принципах в совокупности строится и держится конструкция МП.

Принцип наибольшего благоприятствования служит гарантией реализации многих *общепризнанных принципов* МП и повышения их эффективности. Функция *уравнивания режимов* (на высшем уровне благоприятствования) наиболее тесно связывает ПНБ с принципом суверенного равенства государств; с таким его элементом, как равноправие государств. ПНБ, с одной стороны, как бы вытекает из принципа равноправия, а с другой

стороны – дополняет и поддерживает его объемом и методом регулирования (наряду с другими *принципами-методами*).

ПНБ одновременно служит правовым инструментарием для *принципа сотрудничества* между государствами, особенно в части *принципа развития торговли* и в сфере экономического сотрудничества (хотя этим его потенциал не исчерпывается). Своеобразными «гранями» принципов *равноправия* и *сотрудничества* является *принцип взаимной выгоды* (Purtov, 2010: 8). В наиболее стабильном и долгосрочном плане взаимная выгода возможна только при применении ПНБ. Отказ в распространении РНБ на то или иное государство (по крайней мере, в международной *торговой*, и шире – *экономической* системе) означает фактический отказ от *сотрудничества*.

ПНБ в его *безусловной* и *взаимной* форме гармонично сочетается с *принципом невмешательства во внутренние и внешние дела государств*. Обусловленная форма ПНБ, в свою очередь, ведет к искажению сложившегося баланса субъективных прав и юридических обязанностей между государствами-партнерами; представляет собой инструмент вмешательства во внутренние и внешние дела других государств. Более того, требование дополнительных возмещений, компенсаций; прочие условия экономического и политического характера, которые могут сопровождать вопрос о заключении клаузулы о наиболее благоприятствуемой нации или о применении РНБ в соответствии с уже заключенной клаузулой, сопряжены не только с *вмешательством*, но и с нарушением *принципа неприменения силы и угрозы силой*. Только речь идет о силе *экономической*. Экономические/торговые блокады, эмбарго, масштабную дискриминацию следует рассматривать как экономическую агрессию и способ отрицания ПНБ, а с ним – и принципов *сотрудничества, равноправия*.

Учитывая потенциал ПНБ, метод, заложенный в него, а также расширяющуюся сферу применения, этот принцип можно считать принципом всего МП, а не только отраслевым принципом. Другое дело, что в разных сферах применения ПНБ обладает неодинаковыми характеристиками: где-то он ближе к универсальности (как, например, в сфере внешней торговли), а где-то применяется как локальный; охватывает своим действием разные по широте области/вопросы; накапливает или не накапливает элементы императивности. Одновременно ПНБ является и специальным, отраслевым принципом – с характеристиками, присущими ему как отраслевому принципу.

Наиболее тесно ПНБ связан с другими *специальными – отраслевыми* – принципами международного экономического права (МЭП): принципом экономической недискриминации; принципом предоставления национального режима; принципом предоставления преференций развивающимся странам. Специфика этих принципов заключается в сравнении внутренних правовых режимов применительно к иностранным и/или национальным *вещам и лицам*; и все эти принципы обладают материально-процессуальным характером. Учитывая эту специфику, данную группу принципов целесообразно было бы обособить специальным термином, например «принципы-стандарты», «принципы-методы».

Принцип экономической недискриминации требует чтобы бенефицирующее государство обеспечило в своей экономической системе в определенных вопросах одинаковые (равные) *общие* условия для всех иностранных государств, их вещей и лиц (скажем, ставку таможенной пошлины в 4 % на группу товаров). В силу принципа экономической недискриминации нельзя выборочно ухудшать *общий* режим, но зато можно *улучшать*: нельзя кому-то выборочно установить ставку таможенной пошлины на группу товаров в 5 %, но можно установить в 3 %. Если же улучшить ставку преобладающему большинству государств-бенефициаров, то остальные государства со своей «*общей*» ставкой в 4 % окажутся в дискриминационном положении: недискриминационный в прошлом режим трансформируется в дискриминационный. Выход из такого положения заключается в предоставлении государствам-бенефициарам наиболее благоприятного режима и распространении на них всех улучшений, и это будет обеспечивать недискриминационный режим, только на более высоком уровне отношений: все будут пользоваться ставкой в 3 %, а если эта ставка будет понижаться, то одновременно для всех сразу. ПНБ как бы сольется с принципом недискриминации, и они будут работать в «двуединстве». Непредоставление

РНБ будет равнозначно дискриминации. Эта ситуация и сложилась сегодня в международной торговой системе.

Думается, что принцип недискриминации тоже, с одной стороны, является принципом МП в целом; «почти универсальным», императивным принципом обычно-правового характера. И одновременно, с другой стороны, принцип экономической недискриминации является отраслевым принципом с высокой степенью императивности, закрепленным в обычно-договорной форме и подкрепленным мягким правом. У этого принципа на всех уровнях есть признанные – правомерные – исключения; многие из них повторяют исключения из ПНБ. Кроме того, принцип *недискриминации* часто не признается в той или иной сфере; обставляется условиями; прямо нарушается.

Принцип предоставления национального режима также можно считать принципом МП в целом (с разными характеристиками в разных областях применения), однако наибольшее применение он получает именно в международном экономическом праве. В силу этого принципа бенефицирующее государство распространяет на государство-бенефициара, его вещи и лица такой же режим в определенном вопросе, как и на своей территории, для национальных вещей и лиц. Скажем, если ставки акцизов для какой-то группы национальных товаров составляют 10 %, то акцизы на аналогичные импортные товары тоже устанавливаются на уровне 10 %. В данном случае происходит уравнивание режимов для иностранных и национальных вещей и/или лиц; при таком уравнивании нет дискриминации; непредоставление такого режима означает дискриминацию. Получается, что двуединство принципа недискриминации и ПНБ трансформируется в *триединство* принципа недискриминации, ПНБ и принципа предоставления национального режима. Это «триединство» составляет некую правовую ось, вокруг которой происходит корректировка международной экономической системы и международного экономического правопорядка.

Если принцип недискриминации предохраняет от экономического давления, направлен против использования экономической силы, то ПНБ, будучи также преградой на пути дискриминации, дополняет эти условия своей направленностью на сотрудничество, и все указанные принципы служат международной экономической безопасности.

4. Результаты

ПНБ считается принципом диспозитивным, договорным (конвенционным): он становится обязательным только в силу клаузулы. В то же время ПНБ – в частности в сфере международной торговли – стал принципом универсальным (или «почти универсальным»); он связал друг с другом преобладающее большинство государств-членов Всемирной торговой организации (ВТО). Возникают два вопроса: первый – не превратился ли ПНБ в императивную норму, обязательную для торгующих друг с другом государств в силу соглашений ВТО и образовавшегося на этой основе обычая; второй – не произошло ли становление международного обычая, согласно которому торгующие друг с другом государства (не члены ВТО) обязательно должны заключить клаузулу (договор) о наибольшем благоприятствовании в торговле или на практике обязаны предоставлять РНБ?

Еще Экономический комитет Лиги Наций отмечал, что предоставление РНБ «должно быть делом обычным»; И.М. Кулишер подчеркивал, что «в дальнейшем следует стремиться к превращению этой оговорки в общее обязательное для всех положение международного права» (Kulisher, 2002: 409). «Клаузула не является нормой обычного права, – писал Д. Виньес, – в том смысле, что не существует международно-правового обычая включать ее в какие-либо соглашения (Vignes, 1970: 224). А Э. Совиньон утверждал: «Вполне возможно, что обычай возникнет в будущем, особенно учитывая влияние ГАТТ...» (Sauvignon, 1972: 7). По предположению Комиссии международного права, эволюция обычного права вполне может явиться одним из потенциальных источников притязаний на режим наиболее благоприятствуемой нации (Doc. GA OUN: 51). По мнению, Г.И. Тункина, обычай, не имеющий правовой обязательности (*opinio juris*), – это обыкновение (*usage*) (Tunkin, 2006: 100-102), следовательно, в случае с ПНБ налицо, как минимум, обыкновение заключать клаузулу и предоставлять РНБ в сфере международной торговли. Об остальных сферах применения ПНБ – разговор отдельный.

5. Заключение

Таким образом, в международной торговой системе множество двусторонних клаузул о наибольшем благоприятствовании, существовавших ранее в тысячах торговых договоров, заменены одной клаузулой в тексте ГАТТ-1947, и при этом число членов ГАТТ возросло с 23 до 166 (в ВТО); еще порядка 30 государств находятся в стадии переговоров о вступлении в ВТО и присоединении к соглашениям ВТО. Все члены ВТО связаны принципом наибольшего благоприятствования, заложенным в текст ГАТТ и другие соглашения ВТО; для них предоставление РНБ (с соответствующими правомерными исключениями и отступлениями) – обязательная норма. Для государств, не участвующих в ВТО, наличие клаузулы о наибольшем благоприятствовании в системе ВТО, служит сигналом для юридического признания ПНБ вместе с его сферой действия и для включения его в свою практику; более того, эти государства стремятся вступить в ВТО, а в качестве нормативного руководства в международной торговле используют двусторонние торговые договоры, которые, по сути, повторяют содержание клаузулы о наибольшем благоприятствовании ГАТТ. Международное правосознание проникается юридической значимостью ПНБ для нормального осуществления международной торговли: широкое международное сотрудничество в сфере торговли невозможно без взаимного предоставления РНБ; предоставление РНБ следует рассматривать в качестве *обязанности* государств, а не только *права*. Не говорит ли это о том, что качество договорного принципа наибольшего благоприятствования дополнилось качеством международно-правового обычая, и он стал договорно-обычной нормой?

Со вступлением всех государств в ВТО не явится ли клаузула о наибольшем благоприятствовании свидетельством всеобщей практики и всеобщего признания ПНБ и не превратится ли ПНБ в общепризнанный принцип с императивными свойствами? Думается, что на эти вопросы следует ответить утвердительно. Единственное препятствие этому видится в санкционной политике западных государств, разрушающих единое торговое пространство с общим режимом наибольшего благоприятствования.

Литература

- [Бирюков, Галушко, 2018](#) – Бирюков П.Н., Галушко Д.В. Сравнительное правоведение: учебник. Воронеж: ИД ВГУ, 2018. 378 с.
- [Вельяминов, 2015](#) – Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. 1006 с.
- [Дораев, 2016](#) – Дораев М.Г. Экономические санкции в праве США, Европейского союза и России. М.: Инфотропик Медиа, 2016. 216 с.
- [Кешнер, 2015](#) – Кешнер М.В. Экономические санкции в современном международном праве: монография. М.: Проспект, 2015. 184 с.
- [Кулишер, 2002](#) – Кулишер И.М. Основные вопросы международной торговой политики. М.: ООО «Социум», 2002. 479 с.
- [Поздняков, 1976](#) – Поздняков Э.А. Системный подход и международные отношения. М.: ИМО, 1976.
- [Принципы..., 1964](#) – Принципы, касающиеся транзитной торговли стран, не имеющих выхода к морю // Приложение к Бюллетеню иностранной коммерческой информации (БИКИ), 1964. № 10.
- [Пуртов, 2010](#) – Пуртов А.С. Принцип взаимной выгоды в международном экономическом праве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2010.
- [Тункин, 2006](#) – Тункин Г.И. Теория международного права / под ред. Л.Н. Шестакова. М.: издательство «Зерцало». 416 с. (серия «Русское юридическое наследие»), 2006.
- [Черниченко, 2014](#) – Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. 592 с.
- [Doc. GA OUN](#) – Document of the General Assambley of the Organization of the United Nations A/33/10 (1986). N.Y.
- [Sauvignon, 1972](#) – Sauvignon E. (1972). La clause de la nation la plus favorisee. Grenoble.
- [Vignes, 1970](#) – Vignes G. (1970). Recueil des cours de l'Academie de droit international de La Haye, 1970-II, vol. 130.

References

- [Biryukov, Galushko, 2018](#) – *Biryukov, P.N., Galushko, D.V.* (2018). *Sravnitel'noe pravovedenie [Comparative Law]: uchebnik. Voronezh: ID VGU. 378 p. [in Russian]*
- [Chernichenko, 2014](#) – *Chernichenko, S.V.* (2014). *Kontury mezhdunarodnogo prava [The contours of international law]. Obshchie voprosy. M.: Nauchnaya kniga. 592 p. [in Russian]*
- [Doc. GA OUN](#) – Document of the General Assambley of the Organization of the United Nations A/33/10 (1986). N.Y.
- [Doraev, 2016](#) – *Doraev, M.G.* (2016). *Ekonomicheskie sanktsii v prave SShA, Evropeiskogo soyuza i Rossii [Economic sanctions in the legislation of the USA, EU and Russia]. M.: Infotropik Media. 216 p. [in Russian]*
- [Keshner, 2015](#) – *Keshner M.V.* (2015). *Ekonomicheskie sanktsii v sovremennom mezhdunarodnom prave [Economic sanctions in the modern international law]: monografiya. M.: Prospekt. 184 p. [in Russian]*
- [Kulisher, 2002](#) – *Kulisher I.M.* (2002). *Osnovnye voprosy mezhdunarodnoi torgovoi politiki [The main questions of the international trade policy]. M.: OOO «Sotsium». 479 p.*
- [Pozdnyakov, 1976](#) – *Pozdnyakov, E.A.* (1976). *Sistemnyi podkhod i mezhdunarodnye otnosheniya [Systems approach and international relations]. M.: IMO.*
- [Printsipy..., 1964](#) – *Printsipy, kasayushchiesya tranzitnoi torgovli stran, ne imeyushchikh vykhoda k moryu [The principles on transit trade of the landlocked countrie]. Prilozhenie k Byulletenyu inostrannoi kommercheskoi informatsii (BIKI), 1964. № 10.*
- [Purtov, 2010](#) – *Purtov, A.S.* (2010). *Printsip vzaimnoi vygody v mezhdunarodnom ekonomicheskom prave [The principle of the mutual advantages in the international economic law]. Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. M.*
- [Sauvignon, 1972](#) – *Sauvignon E.* (1972). *La clause de la nation la plus favorisee. Grenoble.*
- [Tunkin, 2006](#) – *Tunkin, G.I.* (2006). *Teoriya mezhdunarodnogo prava [Theory of the international law]. Pod red. L.N. Shestakova. M.: izdatel'stvo «Zertsalo». 416 p. (seriya «Russkoe yuridicheskoe nasledie»).*
- [Vel'yaminov, 2015](#) – *Vel'yaminov, G.M.* (2015). *Mezhdunarodnoe pravo: opyty [International law: expierencies]. M.: Statut. 1006 p.*
- [Vignes, 1970](#) – *Vignes G.* (1970). *Recueil des cours de l'Academie de droit international de La Haye, 1970-II, vol. 130.*

Клаузулы о наибольшем благоприятствовании в международной торговой системе

Владимир Михайлович Шумилов ^a

^a Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России, Российская Федерация

Аннотация. Статья раскрывает эволюцию, основные особенности и характеристики принципа наибольшего благоприятствования (ПНБ), сферу его действия, место в системе принципов международного права, роль в международной торговой системе и в обеспечении международного экономического правопорядка. В праве международных договоров наибольшее благоприятствование проявляется в форме *клаузул* (договорных положений); в системе международно-правового регулирования – как *метод* уравнивания режимов и как механизм регулирования; в системе международного права – как *принцип*, причем не только отраслевой. В статье рассматриваются различные ситуации применения и толкования клаузул о наибольшем благоприятствовании, приводятся факты и обстоятельства из практики государств, в частности в том, что касается *обусловленного* предоставления РНБ. Традиционно ПНБ характеризуется в качестве договорного и диспозитивного принципа; при этом многие правомерные исключения из ПНБ сложились обычно-правовым путем и несут значительный императивный потенциал. В международной торговой системе ПНБ из локального принципа превратился в «почти универсальный», он вытекает из принципов равноправия, сотрудничества между

государствами; тесно связан с принципами недискриминации, предоставления национального режима, предоставления преференциального режима развивающимся странам и с проблематикой обеспечения международной экономической безопасности. Можно предположить, что – по крайней мере, в сфере тарифных льгот, или в сферах, указанных в соглашениях ВТО, – РНБ накапливает императивные свойства, постепенно трансформируется в принцип императивный. Об этом свидетельствует и международное правосознание: широкое международное сотрудничество в сфере торговли невозможно без взаимного предоставления РНБ; предоставление РНБ следует рассматривать в качестве *обязанности* государств, а не только *права*.

Ключевые слова: режим, принцип, клаузула, институт, метод регулирования, бенефицирующее государство, государство-бенефициар, третье государство, торговые договоры, вещи и лица, международная торговая система, международный экономический правопорядок.