

Применение государствами — членами Всемирной торговой организации лицензирования импорта сельскохозяйственной продукции

П. Ю. Василишина, Е. А. Дмитрикова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Василишина, Полина Ю., Дмитрикова, Екатерина А. 2018. «Применение государствами — членами Всемирной торговой организации лицензирования импорта сельскохозяйственной продукции». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 188–202. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.205>

В статье сформулированы особенности лицензирования импорта товаров, отличающие данный инструмент от лицензирования деятельности на внутреннем рынке и определяющие его место в системе мер нетарифного регулирования внешней торговли. Лицензирование является одной из административных форм государственного регулирования внешней торговли, которая приобрела распространение как метод, используемый государственными органами для регулирования торговой деятельности. Однако государства в целях защиты отечественных производителей и повышения конкурентоспособности товаров на мировом рынке могут использовать лицензирование как ограничительную меру в отношении импорта сельскохозяйственной продукции. Учитывая, что сельское хозяйство, безусловно, признается одной из значимых отраслей не только мировой экономики, но и экономики отдельного государства, авторы статьи обращаются к проблеме использования лицензирования в отношении импорта сельскохозяйственной продукции в целях поддержки национальных интересов. В частности, анализируются инициирование споров по результатам поданных заявок государствами — членами ВТО, обоснованность отказа в выдаче лицензии на ввозимую сельскохозяйственную продукцию. Авторы отмечают значимые условия установления лицензирования импорта государствами — членами ВТО, направленные на то, чтобы не допустить нарушения основополагающих принципов ВТО, а также необходимость нормативной обоснованности цели его применения. С учетом положений соответствующих соглашений, действующих в рамках ВТО, дана оценка рискам возникновения спорных вопросов по применению лицензирования импорта продукции в сельскохозяйственном сегменте. Выводы, к которым приходят авторы при анализе поданных заявок, соотнесены с опытом применения государствами — членами ВТО лицензирования в отношении импорта сельскохозяйственной продукции в целях поддержки национальных интересов.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация, внешнеторговое лицензирование, разрешение споров, нетарифное регулирование, ограничительные меры, сельскохозяйственная продукция.

1. Введение. В рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (*The General Agreement on Tariffs and Trade*; далее — ГАТТ) (World Trade Organization 2016a) действует общее правило об отказе от применения каких-либо мер ограни-

чения импорта и экспорта, кроме пошлин, налогов, сборов. Указанному правилу должны следовать государства — члены Всемирной торговой организации (далее — ВТО).

Инструменты регулирования внешней торговли, представляющие собой «любые действия, кроме тарифов, которые препятствуют свободному ходу международной торговли» (ISO Catalogue 1978), именуется мерами нетарифного регулирования. Внешнеторговое лицензирование, в том числе лицензирование импорта отдельных категорий товаров, традиционно включается в перечень мер нетарифного регулирования. В связи с отсутствием общепризнанной классификации нетарифных мер распространение получила классификация, разработанная Секретариатом ГАТТ/ВТО, на основе которой большинство исследователей (например, И. И. Дюмлен, В. В. Кудашкин, Т. Н. Трошкина, А. А. Пивоваров, В. Г. Свинухов, Г. П. Щербина) относят внешнеторговое лицензирование к мерам нетарифного регулирования.

Многосторонняя торговая система строится на свободном предпринимательстве и свободном рынке, с равными условиями конкуренции для всех (Карро, Жюй-ар 2002, 178). В связи с этим применение государствами лицензирования импорта допускается в порядке исключения, при условии соблюдения основополагающих принципов, требований к процедуре. Учитывая, что введение лицензирования импорта позволяет устанавливать абсолютные или относительные ограничения по количеству товара, такой подход дает возможность минимизировать риск использования лицензирования в целях скрытого протекционизма.

Торговля в сельскохозяйственном секторе имеет решающее значение для экономического развития бедных стран, как импортеров, так и экспортеров. Члены ВТО приняли меры по реформированию сельскохозяйственного сектора; цель этих мер заключается в создании справедливой торговой системы, которая будет способствовать расширению доступа на рынки и улучшению условий для производителей сельскохозяйственной продукции во всем мире. Соглашение по сельскому хозяйству позволяет правительствам поддерживать сельскохозяйственный сектор экономики, но предпочтительно посредством тарифных мер (Agreement on Agriculture n. d.). В области доступа к рынкам нетарифные пограничные меры заменяются тарифами, которые обеспечивают практически одинаковый уровень защиты. Тем не менее государства в целях защиты национальных производителей, повышения конкурентоспособности товаров на мировом рынке и достижения политических целей демонстрируют практику использования лицензирования как меры, ограничивающей импорт сельскохозяйственной продукции.

2. Основное исследование. Общая характеристика внешнеторгового лицензирования. Внешнеторговое лицензирование — мера регулирования внешней торговли, которая представляет собой количественное ограничение импорта и экспорта (Дюмулен 2012, 125). Ввоз или вывоз товаров в таком случае возможен при условии получения специального разрешения.

Внешнеторговое лицензирование отличают следующие характеристики: 1) посредством внешнеторгового лицензирования ограничиваются экспорт и/или импорт отдельных категорий товаров, а не круг субъектов, осуществляющих внешнеторговую деятельность; 2) внешнеторговое лицензирование позволяет обеспечить баланс товарооборота посредством установления количественных ограничений; 3) объем ограничений посредством внешнеторгового лицензирования и процеду-

ры лицензирования дифференцированы и зависят от вида внешнеторговой лицензии; кроме того, лицензирование экспорта и/или импорта предполагает предоставление заявителю срочной лицензии (Дмитрикова 2011, 51–68).

Требования к процедурам импортного лицензирования. Положения соглашений, действующих в рамках ВТО, не определяют порядок импортного лицензирования. Статья VIII ГАТТ допускает введение лицензирования товаров при условии, что оно не будет связано с косвенным обложением импортируемых товаров и созданием протекции для национальных товаров (п. 1(a) ст. VIII ГАТТ); формальности, связанные с лицензированием импорта, будут минимальны (п. 1(b) ст. VIII ГАТТ).

Соглашение по процедурам импортного лицензирования (далее — Соглашение) (Agreement on Import Licensing Procedures n. d.) допускает применение различных видов лицензирования импорта. Анализ практики разрешения споров в рамках ВТО позволяет сделать вывод о том, что Соглашение ориентировано на процедуры импортного лицензирования, управление ими, а не на виды лицензирования (European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas n. d.).

Ориентируясь на необходимость либерализации торговли, регулирование торговых отношений между членами организации, основанное на принципах равенства прав, взаимности уступок и прозрачности правил внутренней торговли, государства — члены ВТО договорились о том, «каким импортное лицензирование быть не должно». Поэтому в Соглашении по процедурам импортного лицензирования сформулированы только требования к административным процедурам, устанавливаемым государством для осуществления лицензирования импорта (Agreement on Import Licensing Procedures n. d., art. 1).

Никакое государство не исключает, что при возникновении определенных обстоятельств появится необходимость в установлении лицензирования, но все государства заинтересованы в том, чтобы требования к правилам введения внешнеторгового лицензирования соблюдались. На государства-члены возлагается обязанность не допустить чрезмерного применения импортного лицензирования, искажения торговли с учетом целей экономического развития, финансовых и торговых потребностей. Поскольку государства зачастую используют инструмент импортного лицензирования, руководствуясь протекционистскими целями, и поскольку каждый случай по-своему уникален, такой подход разрешает различные виды лицензирования, в том числе лицензирование, связанное с введением тарифных квот.

Основания, условия и порядок осуществления лицензирования импорта могут быть установлены как законодательством государства, так и актами международной организации региональной экономической интеграции. Например, Договор о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС) допускает использование импортного лицензирования в качестве инструмента нетарифного регулирования (см. Протокол о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран — Приложение № 7 к Договору о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014). Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. Дата обращения: 5 июня, 2014. <http://www.eurasiancommission.org>).

Термин «государства — члены ВТО» для целей данной статьи охватывает и Европейский союз, который также является членом ВТО. С момента вступления в силу Лиссабонского договора (01.12.2009) членом ВТО является Европейский

союз (подробнее про членство ЕС в ВТО в историческом аспекте см.: Федорова 2002). При этом в преамбуле к Договору о ЕАЭС договаривающиеся стороны заявили о принятии норм, правил и принципов ВТО, в том числе в части введения и применения мер нетарифного регулирования, включая лицензирование импорта отдельных видов товаров.

Прямое административное воздействие государства на импорт посредством лицензирования допустимо только при условии, что принципы и нормы соглашений ВТО не будут нарушены. основополагающее требование сформулировано в Соглашении по процедурам импортного лицензирования: данная процедура должна быть простой, прозрачной, предсказуемой и «не должна быть административно более обременительной, чем это абсолютно необходимо для применения соответствующей меры» (Agreement on Import Licensing Procedures n. d.).

Недопустимо нарушение принципа недискриминации, который реализуется при применении режима наибольшего благоприятствования, и принципа национального режима. Режим наибольшего благоприятствования предполагает, что государство обеспечивает одинаковые условия лицензирования, в том числе получение лицензии (ст. I ГАТТ); согласно принципу национального режима, импортные товары не могут подвергаться дискриминации на внутреннем рынке при помощи усложненной процедуры лицензирования (ст. III ГАТТ). Кроме того, количественные ограничения должны применяться выборочно против отдельных стран (ст. XIV ГАТТ).

Применение количественных ограничений на недискриминационной основе с предварительной оценкой органами ВТО установлено положениями ГАТТ. В ст. XIII ГАТТ описан ряд правовых средств обеспечения и реализации принципа недискриминации в применении количественных ограничений. Так, сторона, устанавливающая подобные ограничения, не должна злоупотреблять правом на представление импортных лицензий и использовать право ввоза товара из определенной страны, а также должна соблюдать доли участия в торговле.

Кроме того, нормы, регламентирующие процедуру импортного лицензирования, должны быть ориентированы на соблюдение транспарентности — значимого требования к процедурам импортного лицензирования. Транспарентность выступает гарантией права импортирующей стороны на получение информации об управленческих решениях в отношении ограничений, о размере квот на получение импортной лицензии, импортных лицензиях, выданных в предшествующий период и их распределении, об общем количестве и стоимости товаров, которые будут разрешены к ввозу, и любых изменениях в связи с этим. Пункт 5(а) ст. 3 Соглашения предусматривает обязательность предоставления информации о порядке применения импортного лицензирования, механизме распределения лицензий, статистике в отношении товаров, импорт которых подлежит лицензированию.

Транспарентность не исчерпывается лишь гарантированной «информацией по запросу». Не менее важно положение об опубликовании правил, касающихся импортного лицензирования, т. е. вся информация о лицензировании должна быть размещена таким образом, чтобы правительства и заинтересованные лица могли с ней ознакомиться. Указанному аспекту транспарентности уделяется повышенное внимание в силу того, что «компетенция по многим вопросам смещается с национального на международный уровень, транспарентность требуется для того... что-

бы компенсировать отсутствие полноценной системы сдержек и противовесов, т. е. транспарентность способствует формированию предсказуемой, ответственной, более демократичной, а следовательно, и легитимной системы глобального управления» (Schill n. d.).

Гарантией защиты интересов стран — участников ВТО является практика направления уведомлений о введении импортного лицензирования и подачи замечаний по вопросам импортного лицензирования с их последующим обсуждением членами ВТО. Вместе с тем анализ обзоров, формируемых Комитетом по импортному лицензированию, показал, что страны — члены ВТО не всегда добросовестно относятся к исполнению своих обязательств (Дмитрикова 2011, 51–68). Требование об обязательном уведомлении соотносится с положением ст. XIII(3) ГАТТ о срочном уведомлении заинтересованных договаривающихся сторон об условиях распределения квоты. Механизм, наделяющий узкий круг поставщиков исключительными правами импорта, встроено в Соглашение. Так, ст. XIII(2)(d) ГАТТ предусмотрено, что стороны должны стремиться к такому распределению торговли, чтобы наиболее точно отразить доли участия в торговле, которые различные договаривающиеся страны, как можно было бы ожидать, имели бы при отсутствии таких ограничений (Дмитрикова, Жмулина 2015).

Применяя лицензирование импорта, государство формулирует требование представить национальному административному органу соответствующую документацию в качестве обязательного условия для ввоза товаров. Установление процедуры импортного лицензирования включает определение: порядка подачи заявления (включая форму); перечня документов, которые должны быть представлены в административный орган; административного органа (органов), наделение его (их) соответствующими полномочиями; последствий несоблюдения порядка подачи заявления (включая отказ в предоставлении лицензии) и условий импортной лицензии.

Что касается *установления порядка подачи заявления*, то выдача импортных лицензий должна осуществляться на недискриминационной основе: все получатели лицензии должны быть поставлены в одинаковые условия, и правила должны предусматривать возможность выдачи лицензии новым импортерам. Согласно п. 5(е) ст. 3 Соглашения любое лицо должно обладать равными правами на обращение за лицензией и рассмотрение заявления. Форма заявления и процедура подачи должны быть максимально простыми (п. 5–6 ст. 1 Соглашения). Заявителям должен быть предоставлен разумный срок для представления заявления (п. 6 ст. 1 Соглашения). Соглашение не требует от какого-либо члена раскрытия конфиденциальной информации (п. 11 ст. 1 Соглашения).

Что касается *перечня документов*, то такие документы должны быть представлены в административный орган предварительно. Учитывая, что документы, необходимые для получения импортной лицензии, отличаются от документации, предоставляемой для таможенных целей (п. 1 ст. 1 Соглашения), при подаче заявления могут быть затребованы только информация и документы, которые строго необходимы для функционирования режима импортного лицензирования (п. 5 ст. 1 Соглашения).

Определение уполномоченного административного органа по возможности должно быть сведено к необходимости обращения только в один орган, в исключительных случаях — не более чем в три (п. 6 ст. 1 Соглашения).

Безусловно, процедура импортного лицензирования требует предсказуемости в части оснований отказа в предоставлении импортной лицензии. Вместе с тем отказ не допускается из-за несущественных ошибок в документации. На случай, если заявление не одобрено, процедурой должны быть предусмотрены сообщение причины отказа и право заявителя на обжалование или пересмотр.

Процедура может включать отказ в праве на импорт товара, в отношении которого лицензия была предоставлена, в случае нарушения условий импортной лицензии. Вместе с тем в импорте не должно быть отказано из-за незначительных отклонений в характеристиках товара от величины, указанной в лицензии, возникших в результате погрузки товара, или из-за иных незначительных различий, при условии совместимости с обычной коммерческой практикой. Из положения п. 5(h) ст. 3 Соглашения вытекает запрет на препятствование импорту, который осуществляется в соответствии с выданными лицензиями. Данное правило позволяет минимизировать риск невозможности использования квоты в полном объеме. В деле *EC-Poultry* сторона заявляла о спекуляции лицензиями, что, в свою очередь, создало препятствие исчерпанию тарифных квот в соответствии с условиями лицензии (*European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products n. d.*).

Обратим внимание на то, что предусмотренные Соглашением требования относятся и к процедурам импортного лицензирования, и к практике их применения. Перечисленные требования к процедурам импортного лицензирования в конечном счете ориентированы на минимизацию обременения в административном плане и исключение ограничивающего или искажающего воздействия на импорт. Например, в 2011 г. Минэкономразвития Украины разработало проект правительственного постановления о введении лицензирования импорта мясной продукции. Ряд экспертов, опираясь на содержание пояснительной записки к документу, сделал вывод о том, что если цель введения лицензирования — это воспрепятствование ввозу дешевой низкосортной продукции, то подобные цели можно было бы достичь методами ветеринарно-санитарного контроля, не прибегая к нетарифным мерам (Лицензирование импорта мяса в Украину противоречит нормам ВТО *n. d.*). Под искажающим воздействием понимается снижение доли товара импортирующего государства, вызванное применением процедур импортного лицензирования, включая косвенное искажение. В свою очередь, искажение торговли возможно в случае, если процедура импортного лицензирования противоречит ГАТТ (*European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products n. d.*).

Практика использования внешнеторгового лицензирования импорта сельскохозяйственной продукции государствами — членами ВТО. Довольно часто многие государства используют ограничения ввоза сельскохозяйственных товаров из других стран для поддержки аграрно-промышленного комплекса (далее — АПК). АПК представляет собой сложно урегулированную и в то же время значимую область торговли, требующую изучения, особого отношения и правового регулирования. Сельское хозяйство оказывает большое влияние на инфляцию, внешнюю торговлю, а также на состояние платежного баланса, уровень жизни населения, прежде всего сельского.

В настоящее время в связи с интеграционными взаимосвязями агропродовольственного комплекса, со вступлением в ВТО Российской Федерации и принятием ею на себя ряда обязательств происходит либерализация международной торговли, которая проявляется в снижении импортных тарифов, сокращении уровня внутренней поддержки, отказе от экспортных субсидий и других мер. В результате присоединения страны к вышеупомянутой организации может возникнуть ряд проблем, связанных с ликвидностью, обороноспособностью и спросом на продукцию. Если не будет достигнут достаточный уровень конкурентоспособности отечественной продукции, государство — член ВТО может применить как правомерные, так и неправомерные меры, которые станут противоречить нормам и правилам ВТО, а также принятым обязательствам в рамках Организации, ограничивающим ввоз товаров страны-экспортера.

Аграрный сектор имеет большой политический вес, значительно превышающий его долю в экономике ввиду экономической значимости сельского хозяйства, поэтому во многих странах правительства стремятся осуществлять контроль в данном секторе экономики мерами аграрной политики, действуя не в духе норм Соглашений ВТО.

Обязательства Российской Федерации в области сельского хозяйства отличаются от стандартных обязательств, которые принимались другими странами, присоединившимися к ВТО. В соответствии со стандартным подходом присоединяющаяся страна «связывает» общий объем поддержки, искажающей торговлю, на уровне трехлетнего периода, предшествующего присоединению, и сокращает ее в течение короткого периода после присоединения. Для России разрешенный уровень поддержки определялся на уровне 9 млрд долларов США до 2013 г. Затем в течение переходного периода к 2018 г. произошло снижение внутренней поддержки до 4,4 млрд долларов США, что соответствует среднему уровню субсидирования российского сельского хозяйства за 2006–2008 годы (Информация Министерства экономического развития РФ от 16 декабря 2011 г.).

Принятая Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее — Программа) свидетельствует о значимости АПК для развития экономики России (здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 октября, 2017. <http://www.consultant.ru>). Программа формулирует задачи по обеспечению продовольственной независимости России, ускоренного импортозамещения в отношении ряда продуктов, повышению конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках. Государство с целью достижения установленных целей осуществляет поддержку развития сельского хозяйства в виде выделения дополнительных ассигнований, выдачи субсидий производителям, предоставления льготного кредитования, компенсации затрат и др.

Поэтому государства-члены стремятся использовать комплекс мер и средств, направленных на защиту экономических интересов представителей аграрного сектора, путем субсидирования сельскохозяйственных цен и фермерских доходов на повышение эффективности сельского хозяйства. Стремясь защитить сельскохозяйственный сектор, отечественного производителя и внутренний рынок сбыта,

некоторые государства стараются обойти принцип свободы торговли, находя лазейки в правовых нормах ВТО, тем самым применяя инструменты-ограничители в отношении других стран. Они ограничивают доступ на национальный сельскохозяйственный рынок с помощью различных барьеров. Одним из таких ограничителей торговли является импортное лицензирование. Данными способами государство старается поддержать собственных аграриев для достижения социальных и политических целей — продовольственной безопасности, сохранения агропромышленного комплекса, поддержки отечественного производителя и повышения конкурентоспособности их продукции.

Действующее Соглашение по сельскому хозяйству решает две главные задачи свободной и равной в условиях торговли: замену количественных ограничений таможенными пошлинами и сокращение уровня поддержки государством аграрного сектора (субсидирование). Соглашением запрещено вводить и сохранять любые ограничительные меры в отношении импорта сельскохозяйственной продукции, в том числе выборочное лицензирование, которое препятствует свободной торговле между членами ВТО (Agreement on Agriculture n. d.).

Проанализируем использование лицензирования в отношении импорта сельскохозяйственной продукции на примере трех заявок, инициированных в отношении Индонезии (заявки DS477, DS478, DS484). Особое внимание в них уделяется изучению вводимых ограничений, природы используемых мер, их влиянию на международную торговлю, в частности на торговлю сельскохозяйственной продукцией, и возможности их применения на основе норм ВТО.

Итак, в спорах DS477, DS478 «Индонезия — Импорт плодоовощной продукции, животных и продуктов животного происхождения» (World Trade Organization 2016b), заявителями в которых являются Новая Зеландия и США, запрашивались консультации по урегулированию экономического конфликта с помощью Органа по разрешению споров в ВТО (далее — ОРС). Страны-истцы заявили, что Индонезия (страна-ответчик) использует определенные ограничительные меры в отношении импорта плодоовощной продукции, животных и продуктов животного происхождения, а именно:

- 1) применяет запреты и ограничения на импорт плодоовощной продукции, животных и продуктов животного происхождения;
- 2) налагает необоснованные и ограничивающие торговлю требования неавтоматического лицензирования импорта на ввоз таких товаров;
- 3) предоставляет менее благоприятный режим для импортных товаров в отличие от предоставления режима для аналогичных товаров национального происхождения;
- 4) не уведомляет Комитет по импортному лицензированию и не публикует достаточной информации, касающейся мер лицензирования импорта в Индонезии.

Стоит подробно разобрать имеющиеся претензии истцов к вводимым Индонезией мерам и проанализировать содержание введенных ответчиком требований, их обоснованность и соответствие установленным правилам ВТО.

Индонезия в отношении импорта плодоовощной продукции, животных и продуктов животного происхождения из Новой Зеландии и США устанавливает ре-

жим неавтоматического лицензирования, применяя национальные нормативные акты в виде рекомендаций на импорт от Министерства торговли, Министерства сельского хозяйства; разрешения на импорт, которые ограничиваются определенным сроком, количеством, типом и страной происхождения продукции; сертификаты на импорт, содержащие сведения об общем количестве и стране происхождения, сроке действия; и др.

В Индонезии не действует режим автоматического лицензирования, однако, по мнению истцов, меры, применяемые в отношении лицензирования их импорта, не согласуются с требованиями ВТО. В Индонезии существуют запрет и ограничения на неавтоматическое лицензирование импорта в определенных случаях:

- *ограничения в отношении плодоовощной продукции*: сертификаты RIPH (рекомендация на импорт плодоовощной продукции) запрещают ввоз (импорт) свежих продуктов садоводства для потребления, которые были собраны более, чем шесть месяцев назад;
- *ограничения в отношении животных и продуктов животного происхождения*: любые продукты животного происхождения, не указанные в приложениях к правилам лицензирования импорта, могут не подлежать импортированию;
- *ограничения в отношении плодоовощной продукции, животных и животноводческой продукции*: импортерами могут применяться разрешения на импорт только в течение указанных периодов (от нескольких месяцев на момент ввоза); будучи выпущенным, импортное утверждение ограничивает ввоз в течение заданных периодов до установления набора продуктов, количества, страны происхождения при заданных условиях.

Импортеры должны заранее установить определенное количество продуктов для импортирования и применения в течение определенного периода. Также в их заявке об импорте должен быть указан утвержденный срок, охватывающий определенный промежуток времени. Импортеры обязаны заранее спрогнозировать некое количество продукции, которое они пожелают импортировать в течение определенного периода, и, соответственно, указать конкретную сумму в Утверждении импорта в течение трехмесячного или шестимесячного срока. Импорт продукции может быть приостановлен или отозван в случае, если фактическое количество импортированных товаров меньше, чем определенный процент от заявленного количества.

Импорт плодоовощной продукции, животных и продуктов животного происхождения в отношении определенных видов использования по назначению, продаже, покупке и/или распространению запрещен или ограничен. Отметим, что ввоз данной продукции запрещен на территорию Индонезии в случае, если внутреннее производство можно считать достаточным для удовлетворения внутреннего спроса.

Также в Индонезии применяются запреты или ограничения на импорт определенных плодоовощной продукции, животных и продуктов животного происхождения в том случае, если цены на эти продукты становятся ниже определенных базовых цен. Базовые цены устанавливаются ведомственными органами на уровне министерств либо при помощи ценового наблюдения за овощной продукцией (Indonesia — Importation of Horticultural Products... n. d.).

Применяя подобные запреты, которые препятствуют импорту сельскохозяйственной продукции, Индонезия усложняет режим лицензирования импорта. Данная операция лицензирования более обременительна в административном отношении, чем это абсолютно необходимо, так как стране-импортеру требуется обращение более чем к одному административному органу. К тому же устанавливаемые ограничения в национальных нормативных актах Индонезии, вызванные неавтоматическим лицензированием, содержат ряд положений, которые препятствуют свободной и равной торговле (Indonesia — Importation of Horticultural Products... n. d.). Поощрение отечественного производителя на внутреннем рынке приводит к дискриминации товаров импортирующей страны, создает для нее технические препятствия, приводит к большим затратам и издержкам, что может заставить потенциального участника внешнеторговой деятельности либо отказаться от своих намерений, либо сократить масштабы их операций, негативным образом влияя на условия торговли. Если оценить вышеперечисленные действия с правовой точки зрения и в соответствии с принципами-нормами ГАТТ, то данные меры содержат элементы дискриминации, так как согласно ст. III(4) ГАТТ продуктам территории любой договаривающейся стороны, ввезенным на территорию любой другой договаривающейся стороны, предоставляется режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется аналогичным товарам отечественного происхождения в отношении всех законов, правил и требований, затрагивающих их внутреннюю продажу, предложение к продаже, покупку, транспортировку, распределение или использование. Тем самым создаются серьезные препятствия как для импорта сельскохозяйственной продукции Новой Зеландии и США, так и для мировой торговли в целом.

В связи со сдерживающим режимом лицензирования импорта Индонезия также приняла меры, ограничивающие внутреннюю продажу, предложение к продаже, покупку, распределение или использование импортируемых плодоовощных продуктов, животных и продуктов животного происхождения. Данное действие устанавливает для ввезенных на территорию Индонезии товаров менее выгодное положение, чем то, которое установлено для товаров национального происхождения. Например, в Индонезии закрепленными в административных актах положениями ограничиваются внутренние продажи импортной плодоовощной продукции дистрибьюторам, продажи импортной говядины для использования в промышленности, гостинично-ресторанном и ресторанном секторах. Индонезия не применяет аналогичные запреты и ограничения на внутренние продукты (Indonesia — Importation of Horticultural Products... n. d.).

Орган по разрешению споров в Докладе WT/DS477/R WT/DS478/R принял решение о несоответствии введенной меры ст. XI(1) ГАТТ, обосновывая это тем, что в совокупности предъявленные взаимосвязанные требования к выдаче лицензии ограничивают ее получение (Indonesia — Importation of Horticultural Products... n. d.). Подобная разработка режима лицензирования импорта направлена на его ограничение в рамках общей политической цели для достижения самодостаточности в некоторых продуктах питания, обеспечения защиты национальных фермеров, предпринимателей и потребителей. ОРС пришел к выводу, что режим лицензирования для животных и продуктов животного происхождения в целом не подпадает под общие исключения, установленные ст. XX(a), (b) или (d) ГАТТ, что могло бы оправдать введение лицензирования.

Также в отношении режима лицензирования импорта Индонезия не выполнила обязательства, связанные с уведомлением Комитета по импортному лицензированию (ст. 5 Соглашения по процедурам импортного лицензирования), и не соответствовала требованиям публикации (ст. 3 этого же Соглашения). В нарушение принципа транспарентности любых торговых правил, сформулированного в ст. X ГАТТ, компетентные органы Индонезии не предоставили значимой информации по условиям импортного лицензирования.

Индонезия в подобном споре DS484 «Индонезия — Меры, касающиеся ввоза куриного мяса и куриных продуктов» также допускает ввоз куриного мяса и продуктов куриного мяса из Бразилии, но при условии затруднительного приобретения лицензий в нескольких ведомственных органах (World Trade Organization 2016b). Индонезия применяет в отношении бразильской импортируемой продукции режим неавтоматического лицензирования, что, по мнению страны-заявителя, тем самым необоснованно ограничивает торговлю. Административная процедура получения лицензий создает значительные и существенные обременения. Таким образом, данная мера необоснованно ограничивает торговлю, что является чрезмерным бременем и препятствием к доступу импортируемых Бразилией продуктов на национальный рынок Индонезии.

Внешнеторговое лицензирование является мерой нетарифного регулирования и имеет административную природу. Неавтоматическое лицензирование — это, как правило, разовое разрешение на импорт или экспорт товара. Такая лицензия выдается органом власти, уполномоченным на это, по заявлению фирмы-импортера или фирмы-экспортера товара. В этом случае в лицензии регламентируются важнейшие стороны внешнеторговой сделки. В ней указаны количество и стоимость товара, разрешенного к импорту или экспорту, страна происхождения или назначения товара. Срок действия такой лицензии ограничен по времени; лицензирование неавтоматическое (дискретное); допустимость выборочного лицензирования импорта следует из положений Соглашения по процедурам импортного лицензирования (Agreement of Import Licensing Procedures n. d.). В Соглашении по процедурам импортного лицензирования указано, что неавтоматическое импортное лицензирование должно использоваться открыто и быть предсказуемым, а процедуры неавтоматического лицензирования в административном плане не должны быть более обременительными, чем это необходимо для применения лицензирования (ст. 1.6). Страны, использующие неавтоматическое лицензирование импорта, должны публиковать информацию, достаточную для понимания основ выдачи и распределения лицензий (ст. 3.3). Организационные мероприятия, связанные с выдачей импортных лицензий, должны быть сосредоточены преимущественно в одном административном органе страны. Так, ст. XI ГАТТ требует не устанавливать и не сохранять различные запреты, препятствующие импорту или экспорту товаров также и в форме лицензирования. Согласно Соглашению по процедурам импортного лицензирования национальное законодательство членов ВТО должно не противоречить данному Соглашению и выстраиваться на недискриминационной основе.

Анализируя доводы Новой Зеландии и США, можно увидеть нарушение основных принципов ГАТТ и норм Соглашения по процедурам импортного лицензирования со стороны Индонезии. Государство-ответчик нарушает основополагающий принцип — принцип национального режима, при котором импортированные товары не могут подвергаться дискриминации на внутреннем рынке (ст. III ГАТТ).

Кроме того, государство продемонстрировало отступление от правила, связанного с отказом установить меры нетарифного регулирования в пользу таможенных тарифов, которые являются более эффективным средством регулирования товарооборота. Индонезия проигнорировала также условия гласности и прозрачности (ст. XI ГАТТ).

Учитывая, что лицензирование импорта предусматривает разрешительный порядок внешнеторговых операций с сельскохозяйственной продукцией, обратим внимание на то, что Индонезия и в этой части допустила злоупотребления. Напомним, Соглашение по процедурам лицензирования импорта предусматривает условие о максимально простых формах заявлений о продлении лицензии. При подаче заявления могут быть затребованы документы и информация, которые считаются строго необходимыми для надлежащего функционирования режима лицензирования (Agreement of Import Licensing Procedures n. d.).

Оценку сложности продления лицензии все же стоит отдать на откуп Органу по разрешению споров ВТО, но можно сделать предположение о потенциальном нарушении данной нормы. Отступив от правила ст. 3(2) Соглашения по процедурам импортного лицензирования импорта, государственный орган власти Индонезии применил более обременительный порядок получения в административном органе неавтоматического лицензирования (Agreement of Import Licensing Procedures n. d.).

В Индонезии сельское хозяйство исторически является основной отраслью, обеспечивая занятость весьма значительной части населения и рост экономики. В основном страна специализируется на производстве плодоовощной продукции. Ввиду этого для экономики Индонезии нерентабельно упрощать ввоз подобной сельскохозяйственной продукции из других стран, так как отечественные продукты аграрного сектора могут быть неконкурентоспособными, что делает экономику Индонезии уязвимой. Поэтому в рассматриваемых спорах DS477, DS478, DS484 страна-ответчик испытывала значительные затруднения в осуществлении торговых процедур с импортом плодоовощной продукции, мяса курицы и продуктов куриного происхождения (Indonesia — Importation of Horticultural Products... n. d.). Однако данные меры могли быть введены при условии их согласованности и безболезненности, т. е. они не должны причинять ущерб экономике других государств-членов и международной торговле в целом. Но, согласно требованиям ВТО, если страна хочет применить подобные меры, нужны серьезные доказательства того, что производителю будет нанесен ущерб импортом (World Trade Organization 2016b).

3. Выводы. Правила ВТО направлены на ограничение применения нетарифных мер, в том числе лицензирования импорта. Лицензирование импорта как административный регулятор допустим при соблюдении ряда условий: исключение противоречия принципам ВТО; обоснованность цели использования внешнеторгового лицензирования исходя из перечня возможного применения ограничений, установленных в соглашениях ВТО; возложение соответствующих полномочий на национальные органы публичной власти.

Применяя внешнеторговое лицензирование в отношении импортной продукции, государство должно нормативно обосновать его цель, ссылаясь на перечень возможных ограничений, которые установлены в соглашениях ВТО.

В рамках ВТО значимо упразднение государственной монополии на сельское хозяйство наряду с отменой государственного контроля над импортом и экспортом; сельское хозяйство подвергнется влиянию рыночных механизмов с соответствующими болезненными трансформациями в секторе. Важно, что применение государствами — членами ВТО рассматриваемой ограничительной меры в отношении ввозимой из других стран продукции не допускает установления или сохранения каких-либо запретов и ограничений на импорт сельскохозяйственных товаров. Порядок импортного лицензирования, установленный странами — членами ВТО в отношении сельскохозяйственных товаров, должен быть ориентирован на максимальное упрощение процедуры: срок предоставления лицензии должен быть разумным, количество административных органов — минимальным, формы заявлений — простыми, перечень документов — небольшим; необходим запрет на отклонение заявления из-за несущественных ошибок документации.

Кроме того, само по себе решение национальных публичных органов о применении внешнеторгового лицензирования должно быть прозрачным и публичным, предполагая соответствующие процедуры информирования и консультирования (Vasiliev, Shmigelskaia 2016). Однако и при соблюдении условий, перечисленных выше, государствам следует ориентироваться на приоритет тарифных мер и максимально ограничить практику применения внешнеторгового лицензирования. Такой подход ориентирован на универсализацию единой торгово-экономической стратегии в соответствии со стандартами ВТО и создание конкурентной среды.

Библиография

- Дмитрикова, Екатерина А. 2011. *Особенности правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности в сфере внешней торговли*. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный университет.
- Дмитрикова, Екатерина А., Жмулина, Диана А. 2015. «Антидемпинговые меры и внешнеторговое лицензирование: развитие законодательства в условиях региональной экономической интеграции». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право* 2: 91–99.
- Дюмулен, Ипполит И. 2012. *Всемирная торговая организация*. М.: Экономика, политика, право.
- Информация Министерства экономического развития РФ от 16 декабря 2011 г. «Об итогах переговоров по присоединению России к ВТО»*. Дата обращения 10 июня, 2017. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70007775/#ixzz4qZtbY3QG>.
- Карро, Доминик, Жюйар, Патрик. 2002. *Международное экономическое право*. М.: Международные отношения.
- Лицензирование импорта мяса в Украину противоречит нормам ВТО n. d*. Дата обращения 10 сентября, 2017. <http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/licenzirovanie-importa-miasa-v-ukrainu-protivorechit-normam-vto-76469>.
- Федорова, Марина П. 2002. «К вопросу о статусе Европейского Сообщества во Всемирной торговой организации». *Известия вузов. Правоведение* 4 (243): 166–172.
- Agreement on Agriculture n. d*. Accessed 20 June, 2017. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm.
- Agreement on Import Licensing Procedures n. d*. Accessed 20 January, 2018. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/23-lic_e.htm.
- European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas n. d*. (WT/DS27/AB/R). Paras. 197–198. Accessed 20 January, 2018. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm.
- European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products n. d*. Accessed 20 January, 2018. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds69_e.htm.
- Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products — Request for Consultations by New Zealand n. d*. Accessed 10 June, 2017. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/

FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds477/1%20or%20wt/ds477/1/*)&Language=ENGLISH
&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#.

ISO Catalogue. 1978. Geneva.

Schill, Stephan. n. d. *Transparency as a Global Norm in International Investment Law*. Accessed 20 January, 2018. <http://kluwerarbitrationblog.com/blog/2014/09/15/transparency-as-a-global-norm-in-international-investment-law>.

Vasiliev, Ilia A., Shmigelskaia, Nadezhda A. 2016. "The Revival of the Silk Road: Brief Review of the 4th China-Eurasia Legal Forum". *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 94–101.

World Trade Organization 2016a: The General Agreement on Tariffs and Trade. Accessed 20 June, 2017. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm.

World Trade Organization 2016b: Indonesia — Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products/Disclaimer. Accessed 20 June, 2017. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds484_e.htm.

Статья поступила в редакцию 1 июня 2017 г.,
рекомендована в печать 28 февраля 2018 г.

Контактная информация:

Василишина Полина Юрьевна — независимый исследователь; p_vasilishina@mail.ru
Дмитрикова Екатерина Александровна — канд. юрид. наук, доц.; e.dmitrikova@spbu.ru

Application of the licensing of imports of agricultural products by the member of the World Trade Organization

P. Y. Vasilishina, E. A. Dmitrikova

St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Vasilishina, Polina Y., Dmitrikova, Ekaterina A. 2018. "Application of the licensing of imports of agricultural products by the member of the World Trade Organization". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 188–202. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.205>

The features of import licensing of goods are formulated in the article. This instrument differs from the licensing of activities in the domestic market and determines its place in the system of non-tariff regulation of foreign trade. States can use licensing as a restrictive measure for the import of agricultural products in order to protect domestic producers and increase the competitiveness of goods on the world market. Agriculture is recognized as one of the important branches not only of the world economy, but also the economy of a particular state. Therefore, the authors of the article address the problem of using licensing with respect to imports of agricultural products in order to support national interests. In particular, the initiation of disputes based on the results of filed applications by WTO member states and the reasonableness of refusal to issue a license for imported agricultural products were analyzed in this article. The authors note the significant conditions for the establishment of import licensing by WTO members in order to prevent violation of the fundamental principles of the WTO. The article assesses the risk of controversial issues on the application of import licensing in the agricultural segment, taking into account the provisions of the relevant WTO agreements. The authors come to conclusions, correlate with the experience of WTO member States in applying import licensing of agricultural products by individual States in order to support national interests. In particular, the article analyzes the practice of initiating a dispute on the results of applications, the validity of refusal to issue a license for imported agricultural products.

Keywords: World Trade Organization, foreign trade licensing, dispute resolution, non-tariff regulation measures, restrictive measures, agricultural products.

References

- Agreement on Agriculture* n. d. Accessed 20 June, 2017. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm.
- Agreement on Import Licensing Procedures* n. d. Accessed 20 January, 2018. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/23-lic_e.htm.
- Carro, Dominic, Juillard, Patrick. 2002. *Mezhdunarodnoe ekonomicheskoe pravo [International Economic Law]*. Moscow: International relations. (In Russian)
- Dioumoulen, Ippolit I. 2012. *Vsemirnaia torgovaia organizatsiia [World Trade Organization. Economics, Politics, Law]*. Moscow: Economics, Politics, Law. (In Russian)
- Dmitrikova, Ekaterina A. 2011. *Osobennosti pravovogo regulirovaniia litsenzirovaniia predprinimatel'skoi deiatel'nosti v sfere vneshnei torgovli*. Avtoref. dis. kand. iurid. nauk, Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi universitet [*Features of Legal Regulation of Licensing of Entrepreneurial Activity in the Foreign Trade Sphere*]. Author's abstract. dis. PhD, St. Petersburg State University]. (In Russian)
- Dmitrikova, Ekaterina A., Zhmulina, Diana A. 2011. "Antidempingovye mery i vneshnetorgovoe litsenzirovanie: razvitie zakonodatel'stva v usloviakh regional'noi ekonomicheskoi integratsii" ["Anti-Dumping Measures and Foreign Trade Licensing: Development of Legislation in the Context of Regional Economic Integration"]. *Vestnik of Saint Petersburg University. Series 14. Law 2*: 91–99. (In Russian)
- European Communities — Measures Affecting Importation of Certain Poultry Products* n. d. Accessed 20 January, 2018. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds69_e.htm.
- European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* n. d. (WT/DS27/AB/R). Paras. 197–198. Accessed 20 January, 2018. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm.
- Fedorova, Marina P. 2002. "K voprosu o statuse Evropeiskogo Soobshchestva vo Vsemirnoi torgovoi organizatsii" ["On the Issue of the status of the European Community in the World Trade Organization"]. *Izvestiia vuzov. Pravovedenie 4* (243): 166–172. (In Russian)
- Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products — Request for Consultations by New Zealand* n. d. Accessed 10 June, 2017. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds477/1%20or%20wt/ds477/1/*\)&Language=ENGLISH&Content=FormScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds477/1%20or%20wt/ds477/1/*)&Language=ENGLISH&Content=FormScriptedSearch&languageUIChanged=true#).
- Informatsiia Ministerstva ekonomicheskogo razvitiia RF ot 16 dekabria 2011 g. "Ob itogakh peregovorov po prisoineniiu Rossii k VTO"* [*Information of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation on December 16, 2011 "On the Results of Negotiations on Russia's Accession to the WTO"*]. Accessed 20 June, 2017. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70007775/#ixzz4qZtbY3QG>. (In Russian)
- ISO Catalogue*. 1978. Geneva.
- Litsenzirovanie importa miasa v Ukrainu protivorechit normam VTO* n. d. [*Licensing of Meat Imports to Ukraine is Contrary to WTO Rules* n. d.]. Accessed 10 September, 2017. <http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/licenzirovanie-importa-miasa-v-ukrainu-protivorechit-normam-vto-76469>. (In Russian)
- Schill, Stephan. n. d. *Transparency as a Global Norm in International Investment Law*. Accessed 20 January, 2018. <http://kluwerarbitrationblog.com/blog/2014/09/15/transparency-as-a-global-norm-in-international-investment-law>.
- Vasiliev, Ilia A., Shmigelskaia, Nadezhda A. 2016. "The Revival of the Silk Road: Brief Review of the 4th China-Eurasia Legal Forum". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law 2*: 94–101.
- World Trade Organization 2016a: The General Agreement on Tariffs and Trade*. Accessed 20 June, 2017. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm.
- World Trade Organization 2016b: Indonesia — Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products/Disclaimer*. Accessed 20 June, 2017. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds484_e.htm.

Author's information:

Polina Y. Vasilishina — independent researcher; p_vasilishina@mail.ru

Ekaterina A. Dmitrikova — Associate Professor, PhD in Law; e.dmitrikova@spbu.ru