

НАЦИОНАЛЬНЫЙ РЕЖИМ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПОДХОД.

Аннотация: В статье исследуется место национального режима в системе правовых режимов Российской Федерации. Выявляется принципиальное расхождение между международно-правовым содержанием данного понятия, закреплённым в нормах ГАТТ, ГАТС и ТРИПС, и его отраслевым переосмыслением в российском закупочном законодательстве. Проводится сравнительный анализ с режимом наибольшего благоприятствования, формулируются квалифицирующие признаки национального режима в каждом из значений и предлагаются меры по устранению выявленных коллизий.

Ключевые слова: национальный режим, правовой режим, режим наибольшего благоприятствования, контрактная система, государственные закупки, ГАТТ, ГАТС, ТРИПС, ВТО, правовая коллизия.

Popov Nikolai Ivanovich

Student, Department of Civil Law and Procedure

NATIONAL TREATMENT IN THE CONTRACT SYSTEM: DOMESTIC AND INTERNATIONAL APPROACH

Abstract: The article examines the place of national treatment within the system of legal regimes of the Russian Federation. It identifies a fundamental discrepancy between the international legal content of this concept, as enshrined in the GATT, GATS, and TRIPS norms, and its sectoral reinterpretation in Russian

procurement legislation. A comparative analysis with the most-favoured-nation treatment is carried out, the qualifying features of national treatment in each of its meanings are formulated, and measures are proposed to eliminate the identified conflicts.

Keywords: national treatment, legal regime, most-favoured-nation treatment, contract system, public procurement, GATT, GATS, TRIPS, WTO, legal conflict.

Понятие «национальный режим» относится к числу тех правовых категорий, содержание которых существенно зависит от контекста применения. В международном торговом праве данный термин обозначает обязанность государства обеспечивать иностранным товарам, услугам и объектам интеллектуальной собственности условия обращения на внутреннем рынке, не менее благоприятные, чем те, которые предоставляются аналогичным отечественным объектам [1, 2]. В этом значении национальный режим является инструментом защиты иностранного участника от дискриминации и выступает одним из фундаментальных принципов права ВТО. Вместе с тем с принятием Постановления Правительства РФ от 23.12.2024 № 1875 [10] и внесением изменений в ст. 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ [7] тот же термин приобрёл принципиально иное содержание: в сфере государственных закупок национальный режим стал означать особый порядок допуска иностранных товаров, предполагающий их ограничение или полное исключение из закупочных процедур в пользу товаров российского происхождения. Перед нами содержательная инверсия: термин, традиционно обозначающий защиту иностранца от дискриминации, используется для обозначения института, эту дискриминацию легализующего. Данное расхождение порождает практические затруднения при квалификации правоотношений и соотнесении внутреннего законодательства с международными обязательствами России. Целью настоящей статьи является системный

анализ национального режима как правовой категории, определение его места в системе правовых режимов РФ, выявление квалифицирующих признаков в каждом из актуальных значений и установление ключевых отличий от смежных институтов на основе формально-юридического, сравнительно-правового и системного методов анализа.

В отечественной теории права под правовым режимом принято понимать особый порядок правового регулирования, выражающийся в определённом сочетании юридических средств и создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права [21, с. 16]. Правовой режим всегда устанавливается нормами права, имеет чётко определённую сферу применения и представляет собой не отдельную норму, а систему взаимосвязанных правовых средств, образующих целостный механизм воздействия на общественные отношения [22]. Необходимо разграничивать правовой режим и смежные категории: правовой статус характеризует устойчивое положение субъекта через совокупность его прав и обязанностей, тогда как правовой режим характеризует не субъекта, а порядок регулирования отношений, в которые субъект вступает [21, с. 17]. По степени благоприятности режимы подразделяются на льготные, ограничительные и общие; принципиально важно, что один и тот же термин может обозначать содержательно различные режимы в зависимости от отрасли права [22]. Именно эта особенность лежит в основе исследуемой проблемы: национальный режим в международно-правовом контексте является льготным режимом для иностранного участника, уравнивающим его положение с отечественным аналогом, тогда как в закупочном праве РФ он представляет собой режим ограничительный. Данное противоречие не может быть устранено на уровне правоприменения и требует самостоятельного доктринального осмысления [22, 23].

В праве ВТО национальный режим является одним из двух базовых принципов недискриминации наряду с режимом наибольшего

благоприятствования. Если последний регулирует горизонтальные отношения между иностранными товарами из разных стран-членов на стадии их допуска на внутренний рынок, то национальный режим вступает в действие после пересечения таможенной границы и требует, чтобы иностранный товар обращался на внутреннем рынке на условиях не менее благоприятных, чем аналогичный отечественный товар [1, 18, с. 18]. Нормативную основу национального режима в сфере торговли товарами образует ст. III ГАТТ 1947 года [1], запрещающая применять к импортированным товарам менее благоприятные условия в части внутреннего налогообложения, требований к продаже, транспортировке и использованию. Существенное значение имеет исключение п. 8(а) ст. III ГАТТ, выводящее государственные закупки для правительственных нужд из сферы действия данной статьи [1, 2], однако это исключение распространяется только на ст. III и не затрагивает принцип наибольшего благоприятствования по ст. I, что имеет принципиальное значение для оценки российского закупочного законодательства. В Генеральном соглашении по торговле услугами национальный режим закреплён в ст. XVII ГАТС [3] и носит характер специфического обязательства, принимаемого каждым членом индивидуально в отношении конкретных секторов услуг. В Соглашении ТРИПС национальный режим закреплён в ст. 3 [4] и обязывает членов ВТО предоставлять гражданам других членов режим не менее благоприятный, чем собственным гражданам, в сфере охраны интеллектуальной собственности. Общими квалифицирующими признаками национального режима во всех трёх соглашениях являются субъект-бенефициар как иностранный участник, содержание, где есть уравнивание его условий с условиями для отечественного аналога, момент применения после допуска на рынок, создание менее благоприятных условий для иностранного участника как нарушение [1, 2, 16, с. 18, 18, с. 19].

В закупочном праве РФ понятие «национальный режим» приобрело содержание, противоположное его международно-правовому значению: это

система мер, ограничивающих или полностью исключающих доступ иностранных товаров к закупочным процедурам в пользу товаров отечественного производства [17, с. 44, 19]. Законодательную основу образует ч. 3 ст. 14 Закона № 44-ФЗ в редакции Федерального закона от 08.08.2024 № 318-ФЗ [9], прямо закрепившей полномочие Правительства РФ устанавливать национальный режим в том числе в случаях, когда международным договором такая возможность не предусматривается. На этом основании принято Постановление № 1875 [10], консолидировавшее механизмы ограничения допуска иностранных товаров, ранее рассредоточенные в том числе в Постановлении Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 [11]. Действие национального режима охватывает как закупки по Закону № 44-ФЗ, так и закупки отдельных видов юридических лиц по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ [8]. Содержательно режим реализуется через три механизма: запрет допуска иностранных товаров в отдельных категориях, ценовое преимущество товаров российского и евразийского происхождения в размере, как правило, пятнадцати процентов, требования к минимальной доле закупок отечественной продукции [10]. Подтверждение страны происхождения осуществляется посредством реестров Минпромторга в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.07.2015 № 719 [12], а для товаров вне реестров через сертификат по форме СТ-1 или декларацию о стране происхождения. Квалифицирующие признаки национального режима в закупочном праве РФ — это направленность, то есть создание преимуществ для отечественного производителя, момент применения — стадия допуска товаров к закупочной процедуре, адресат как заказчик и критерий дифференциации — страна происхождения товара [7, 9, 10].

Сопоставление двух значений национального режима обнаруживает их принципиальное несовпадение по всем параметрам. По направленности международно-правовой режим защищает иностранного участника от дискриминации [1, 2], закупочный же ограничивает его в пользу

отечественного производителя [10]. По моменту применения международно-правовой действует после допуска товара на рынок, а закупочный на стадии самого допуска к торгам. По правовым последствиям международно-правовой запрещает ухудшение положения иностранца, закупочный — прямо предписывает такое ухудшение как обязательное условие [7, 10, 18, с. 20]. Использование одного термина для обозначения двух противоположных по содержанию институтов является не просто терминологической неточностью, а самостоятельной правовой проблемой [22]. В праве ВТО режим наибольшего благоприятствования и национальный режим образуют два взаимодополняющих принципа недискриминации [1, 16, с. 18]. Первый принцип для горизонтальных отношений между иностранными товарами из разных стран-членов, второй принцип для вертикальных отношений между иностранными и отечественными товарами. Применительно к 1875-ПП оба принципа оказываются под угрозой одновременно, предоставление преимуществ товарам ЕАЭС без распространения на товары других членов ВТО затрагивает принцип наибольшего благоприятствования, а создание заведомо худших условий для иностранных товаров на стадии допуска к торгам — принцип национального режима в его международно-правовом смысле [1, 20, с. 62].

Содержательная коллизия между двумя значениями национального режима приобретает конституционное измерение в связи с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ [5], устанавливающей приоритет норм международного договора над положениями федерального закона. Нормы ГАТТ формально имеют приоритет перед нормами Закона № 44-ФЗ и 1875-ПП в той мере, в которой последние с ними расходятся. Норма ч. 3 ст. 14 Закона № 44-ФЗ в редакции Федерального закона № 318-ФЗ [9], прямо допускающая установление национального режима вопреки международным договорам, не устраняет этот конституционный приоритет, а лишь игнорирует его [22]. Дополнительное измерение коллизии создаёт ст. 25 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ [6], обязывающая

Правительство РФ обеспечивать исполнение международных договоров: наделение его полномочием принимать акты, противоречащие этим договорам, посредством обычного федерального закона создаёт коллизию между федеральным законом и федеральным конституционным законом, разрешаемую в пользу последнего [22]. На уровне правоприменения эти противоречия материализовались в расхождении позиций судебных органов и Министерства финансов РФ: арбитражные суды по делу № А43-28049/2023 исходили из необходимости непосредственного применения норм ГАТТ и распространения преференций на товары всех государств-членов ВТО [14, 15], тогда как письмо Минфина от 31.01.2025 № 24-01-06/8697 [13] ограничило круг приравненных стран исключительно государствами-членами ЕАЭС, опираясь на буквальное толкование 1875-ПП.

В целях устранения выявленных коллизий представляется необходимым реализовать комплекс мер. Во-первых, привести терминологию закупочного законодательства в соответствие с устоявшимся международно-правовым содержанием понятия «национальный режим», заменив его в нормах Закона № 44-ФЗ [7] и 1875-ПП [10] на нейтральный термин, не вступающий в противоречие с международно-правовой доктриной. Во-вторых, исключить из ч. 3 ст. 14 Закона № 44-ФЗ норму, допускающую установление ограничений вопреки международным договорам, приведя её в соответствие со ст. 25 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [6]. В-третьих, обеспечить формирование единообразной судебной практики по вопросу прямого применения норм ГАТТ [1] в закупочных правоотношениях посредством разъяснений Верховного суда РФ. Реализация предложенных мер позволит устранить системную терминологическую коллизию, обеспечить согласованность внутреннего законодательства с международными обязательствами России и создать предсказуемую правовую среду для всех участников закупочного процесса [17, с. 57, 18, с. 24].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947) : заключено 30 октября 1947 г. // СПС «Гарант».
2. Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации : заключено 15 апреля 1994 г. // СПС «Гарант».
3. Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) : заключено 15 апреля 1994 г. // СПС «Гарант».
4. Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) : заключено 15 апреля 1994 г. // СПС «Гарант».
5. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. — 2020. — 4 июля.
6. О Правительстве Российской Федерации : федер. конст. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 08.08.2024 № 318-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

10. О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : постановление Правительства РФ от 23.12.2024 № 1875 // СПС «КонсультантПлюс».
11. О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами : постановление Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 // СПС «КонсультантПлюс».
12. О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17.07.2015 № 719 // СПС «КонсультантПлюс».

Официальные разъяснения

13. Письмо Министерства финансов РФ от 31.01.2025 № 24-01-06/8697 «О применении положений постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2024 г. № 1875» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. — URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=311123 (дата обращения: 09.03.2025).

Материалы судебной практики

14. Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 07.12.2023 по делу № А43-28049/2023 [Электронный ресурс] // База судебных решений «СудАкт». — URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/mziUpyNAIGUR/> (дата обращения: 09.03.2026).

15. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2024 по делу № А43-28049/2023 [Электронный ресурс] // База судебных решений «СудАкт». — URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/U0AINUFPF11A/> (дата обращения: 09.03.2026).

Научная и специальная литература

16. Данилова Н. В. Принцип наибольшего благоприятствования в праве ВТО и его применение в практике разрешения споров // Международное публичное и частное право. — 2021. — № 2. — С. 18–24.
17. Беляева О. А. Публичные закупки в России: опыт правового регулирования // Журнал российского права. — 2023. — № 4. — С. 44–57.
18. Шугуров М. В. Международно-правовые основы режима наибольшего благоприятствования в контексте системы ВТО // Международное право и международные организации. — 2021. — № 3. — С. 1–17.
19. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. — М. : Юриспруденция, 2012. — 228 с.
20. Лукьянова В. Ю. Соглашение ВТО по правительственным закупкам и Россия: перспективы присоединения // Право и экономика. — 2022. — № 6. — С. 62–70.
21. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. — 1996. — № 1. — С. 16–29.
22. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. — М. : Юринформцентр, 2000. — 394 с.

23. Алексеев С. С. Общая теория права. — М. : Проспект, 2008. — 576 с.