

Увеличение объемов международной торговли, расширение ассортимента товаров на мировом рынке, снижение таможенных пошлин, а также либерализация торговли товарами, услугами и правами интеллектуальной собственности повышают роль и значение нетарифных барьеров, расширяют сферу их применения. О содержании инструментов нетарифного регулирования внешнеторгового оборота рассказывает автор статьи. Представленные в ней материалы могут заинтересовать специалистов в области государственного регулирования экономики, внешней торговли, преподавателей финансово-экономических вузов.

Инструменты нетарифного регулирования

В. А. САМСОНОВ,
заместитель начальника таможенного поста
Московской северной таможни,
Москва

Виды инструментов нетарифного регулирования

Нетарифные ограничения – это форма государственного регулирования внешнеторгового оборота с помощью мер, ограничивающих использование иностранных товаров и услуг на внутреннем рынке страны. По мнению специалистов, во внешней торговле используется более 50 способов такого ограничения. К ним относятся технические нормы, санитарные стандарты, сложный валютный контроль, государственные закупки и т. д. Однако до сих пор не выработано единой классификации нетарифных методов регулирования.

Так, в Соглашении о единых мерах нетарифного регулирования при форсировании таможенного союза (вступило в силу 15 июля 1999 г.) к мерам нетарифного регулирования отнесены: а) государственная монополия на экспорт и (или) импорт отдельных товаров; б) экспортный контроль; в) количественные ограничения экспорта и (или) импорта; г) запреты или ограничения экспорта и (или) импорта; д) учас-

© ЭКО 2007 г.



тие в выполнении международных экономических санкций; е) технические, фармакологические, санитарные, ветеринарные, фитосанитарные и экологические стандарты и требования, контроль за качеством ввозимых товаров.

Перечень товаров, к которым в настоящее время применяются установленные выше названным Соглашением нетарифные меры регулирования внешнеторговой деятельности, можно условно разбить на пять групп.

К *первой* относятся товары и технологии двойного назначения, применяемые при создании обычных вооружений и военной техники; оборудование, материалы и технологии, используемые при создании ракетного оружия; оборудование, материалы и технологии, применяемые в ядерных целях; ядерные материалы, оборудование, специальные неядерные материалы и соответствующие технологии; химикаты, оборудование и технологии, имеющие мирное назначение, которые могут быть применены при создании химического оружия; возбудители заболеваний (патогенов) человека, животных и растений, их генетически измененные формы, фрагменты генетического материала и оборудования, которые могут быть применены при создании бактериологического (биологического) и токсинного оружия.

Эти товары подлежат экспортному контролю.

Вторая группа включает товары, подпадающие под многосторонние международные соглашения. Это озоноразрушающие вещества, опасные отходы, осетровые виды рыб и продукция из них, включая икру, а также наркотические средства, сильнодействующие и ядовитые вещества.

К этой группе применяются нетарифные меры регулирования в соответствии с международными договорами с участием Российской Федерации.

Третья группа товаров охватывает лекарственные средства, драгоценные металлы и драгоценные камни, алкогольную продукцию, радиоактивные вещества, взрывчатые вещества промышленного назначения, специальные технические средства для негласного получения информации, шифровальную технику; сахар-сырец, сахар белый, патоку крахмальную; дикорастущие растения, диких животных.

На указанные группы товаров выдаются лицензии.

В *четвертую* группу входят товары, на которые выдаются различные формы разрешительных документов (удостоверения, экспортные лицензии, экспортные документы, производственные сертификаты) в соответствии с двусторонними соглашениями, заключенными по итогам урегулирования торговых споров. На основании этих документов осуществляется мониторинг поступления российских товаров на таможенную территорию стран-партнеров.

Наличие таких документов в предусмотренных соглашениями случаях является основанием для ввоза товара на таможенную территорию страны – торгового партнера и позволяет осуществлять контроль за выполнением российской стороной принятых на себя обязательств.

К пятой группе относятся товары, для которых устанавливается особый порядок проведения внешнеторговых операций в связи с необходимостью осуществления мониторинга их вывоза (вывоза).

Наибольшее же распространение получила разработанная Секретариатом ГАТТ/ВТО классификация нетарифных методов регулирования. В ней нетарифные ограничения разделены на пять основных групп:

- ✓ количественные ограничения импорта и экспорта, к которым относятся квотирование и лицензирование;
- ✓ таможенные и административные импортно-экспортные формальности, включая антидемпинговые пошлины, методы оценки таможенной стоимости товаров, таможенные и консульские формальности, товаросопроводительные документы, товарную классификацию тарифов;
- ✓ стандарты и требования к качеству товаров, включая санитарно-ветеринарные нормы, промышленные стандарты, требования к упаковке и маркировке товаров;
- ✓ участие государства во внешнеторговых операциях (субсидирование производства и экспорта товаров, система государственных закупок товаров, государственная торговля);
- ✓ ограничения, заложенные в механизме платежей (скользящие сборы, импортные депозиты, льготы для отдельных отраслей и предприятий, механизм валютных курсов).

Количественные ограничения

Из всех видов нетарифных барьеров наибольшее распространение получили количественные ограничения импорта и экспорта, регламентирующие объемы ввозимых в страну и вывозимых за ее пределы товаров. На практике сложились два основных направления применения количественных ограничений: контингентирование и лицензирование.

Контингентирование – ограничение государством ввоза (вывоза) товаров в определенном количестве или сумме за установленный период посредством импортных или экспортных квот (контингентов). Квоты подразделяются на двусторонние и общие (глобальные). Двусторонние квоты устанавливаются при наличии между двумя странами опре-

деленной договоренности и распространяются только на конкретную страну. Общие (глобальные) квоты вводятся безадресно, т. е. ограничивают размер импорта на определенный период для всех стран вместе. Они дают право выбора контингента среди стран, на которые он распространяется.

По срокам действия квоты бывают постоянные, т. е. действующие в течение всего периода, на который они введены, и сезонные, устанавливаемые в зависимости от фиксированного времени.

Отметим, что устанавливаемая для каждой страны, откуда импортируется или куда экспортируется товар, квота может формироваться на дискриминационной основе в рамках конкурентной борьбы на мировом рынке. Несмотря на запрет ВТО на использование дискриминационных квот, они применяются многими странами, особенно часто в отношении государств, не входящих в ВТО.

Основная цель введения импортных квот состоит в защите национальных производителей. Для этой цели импортные квоты более предпочтительны, чем тарифные ограничения. Дело в том, что повышение ставок тарифов, как правило, регламентируется международными соглашениями, квоты же вводятся по решению органов государственной власти страны. Достаточно часто при распределении импортных квот предпочтение отдается тем, кто берет на себя встречные обязательства импортировать товары данной страны. Экспортные квоты устанавливаются, прежде всего, на дефицитные на местном рынке товары.

Контингентирование реализуется через систему лицензирования, то есть выдаваемое государственными органами разрешение на импорт определенного количества товаров в страну (импортная лицензия) или экспорт товаров из страны (экспортная лицензия). В международной практике различают индивидуальные и генеральные лицензии.

Первая представляет собой разовое разрешение на импорт (экспорт) товаров. Она является именной и не может быть передана другой компании. Срок ее действия по времени ограничен. Вторая есть постоянно действующее разрешение, дающее право конкретной фирме на импорт (эк-

порт) указанных в ней товаров без каких-либо ограничений по стоимости и количеству. По генеральной лицензии разрешается ввозить указанные в ней товары из конкретной страны либо же из всех стран мира. Разовая лицензия выдается на конкретный объем товара по каждой сделке, генеральная не ограничена по стоимости и количеству (за исключением квотируемых товаров).

Лицензия может выдаваться немедленно после получения от экспортера или импортера заявки, которая не может быть отклонена в случае, если по ней не получен официальный отказ от органов, контролирующими внешнеторговые операции в рамках предварительного контроля. Такая лицензия называется автоматической.

Мировой опыт показывает, что распределение лицензий может осуществляться одним из следующих способов: на основе аукциона, с помощью системы явных предпочтений и посредством распределения лицензий на внеценовой основе.

Аукцион (продажа лицензий), осуществляемый на конкурсной основе, считается наиболее эффективным механизмом распределения лицензий, так как он обеспечивает максимальную конкуренцию между импортерами, желающими получить тендер, заинтересовывая их в минимизации доходов от ренты¹.

Для достижения максимального эффекта от продажи лицензий с начала 80-х годов США стали практиковать аукционы по конкурсной продаже американских квот непосредственно среди иностранных экспортеров, а не среди потенциальных американских импортеров. Это повысило доходы государства от распределения лицензий.

При использовании системы явных предпочтений лицензии закрепляются за фирмами пропорционально размерам их импорта за прошлый период или пропорционально структуре спроса со стороны национальных производителей. Этот способ распределения лицензий направлен, в первую очередь, на поддержание тех отечественных производителей, которые могут пострадать из-за введения квот. Вместе с тем

¹ В определенных случаях иностранные производители могут пойти на полный отказ от ренты и даже перечислить часть своих доходов от продажи товаров ниже среднего уровня мировых цен.

получателями квот становится ограниченное число иностранных фирм: либо имеющие тесные связи с местными производителями, либо представляющие крупные корпорации, которые способны влиять на политику данного государства непосредственно или через систему межгосударственных отношений. Кроме того, в рамках системы явных предпочтений создаются объективные предпосылки для коррупции.

Распределение лицензий на внеценной основе предполагает выдачу лицензий тем компаниям, которые продемонстрировали свою способность наиболее эффективно осуществлять импорт или экспорт товаров. Это наиболее трудоемкий способ распределения лицензий: необходимо создавать экспертную комиссию, разрабатывать специальные критерии, обеспечивающие объективность и обоснованность принимаемого решения по предоставлению лицензий. Эффективность распределения лицензий на внеценной основе зависит от профессиональной компетенции и опыта экспертного совета, а также используемого механизма осуществления данной процедуры.

Особую группу количественных ограничений составляют так называемые добровольные ограничения экспорта. Добровольные ограничения экспорта и соглашения об упорядочении рынка – это разновидность импортной квоты, которая вводится не страной-импортером, а страной-экспортером с целью избежать других торговых санкций со стороны страны-импортера. Практика свидетельствует, что такие ограничения экспорта отнюдь не являются добровольными.

Еще в конце 50-х годов США начали навязывать азиатским странам соглашение о добровольном ограничении в одностороннем порядке экспорта в США текстиля, а позднее – стального проката и ряда других товаров. В январе 1957 г. японское правительство выступило с пятилетней программой «добровольного» ограничения поставок хлопчатобумажных изделий на американский рынок. С 1969 г. система «добровольных» квот начала действовать на мировом рынке черных металлов, охватив почти 2/3 мирового экспорта этих товаров.

В настоящее время происходит модификация добровольных ограничений экспорта и они принимают форму соглаше-

ний об упорядочении рынка, представляющих собой многосторонние соглашения в рамках добровольного ограничения экспорта, которое вводится сразу в нескольких странах. В качестве примеров таких соглашений выступают урегулирования по полимерному волокну и экспорту текстиля.

Таможенные и административные импортно-экспортные формальности

Это – совокупность мер государственного регулирования, которая включает в себя антидемпинговые пошлины, методы оценки таможенной стоимости товаров, требования о содержании местных компонентов, таможенные и консульские формальности, товаросопроводительные документы и другие.

Из них наиболее существенное влияние на мировую торговлю оказывают антидемпинговые пошлины, которые представляют собой временный сбор в размере разницы между ценами продажи товара на внутреннем и внешнем рынке, вводимый импортирующей страной в целях нейтрализации негативных последствий нечестной ценовой конкуренции на основе демпинга.

Причины демпинга и его виды разнообразны. Он может быть постоянным, связанным с проблемой поддержки загрузки производственных мощностей или развития крупносерийного производства без снижения внутренних цен, или эпизодическим, осуществляемым при необходимости избавиться от случайного избытка продукции, или непреднамеренным, когда поставщик не обладает достаточной ценовой информацией на рынке импортера.

При установлении факта демпинга, в частности в странах ЕС, определяется «нормальная стоимость» товара и анализируются два критерия: ценовой, или стоимостный, и экономический ущерб.

Согласно ценовому критерию, демпинг может констатироваться в случае, когда экспортная цена товара оказывается ниже его «нормальной стоимости».

Сопоставляя экспортную цену и «нормальную стоимость», определяют демпинговую маржу, которая кладется в основу исчисления верхней границы антидемпинговой пошлины.

Под экономическим ущербом в мировой антидемпинговой практике понимается значительный убыток, который наносится или может быть нанесен импортом демпингового товара производству в стране его ввоза. При определении величины экономического ущерба учитывают три группы показателей:

- динамику импорта и долю рынка, занимаемого поставщиками товара, относимого к категории демпингового;
- соотношение импортных цен на демпинговый товар и внутренних цен на аналогичный товар;
- влияние импорта демпингового товара на экономические показатели национальных предприятий.

Демпинговые санкции могут быть различного характера: демпинговый товар облагается антидемпинговой пошлиной или экспортеру снижается квота поставки товара на данный рынок, предлагается добровольно повысить цену или уменьшить объем поставки.

К рассматриваемой группе нетарифных ограничений относятся и товаросопроводительные документы. Они содержат информацию о стране происхождения товара, а от этого зависит выбор таможенного тарифа.

Вопрос определения страны происхождения товара в разных странах трактуется по-разному. Обычно это страна, в которой товар был полностью произведен или подвергнут достаточной переработке.

По Правилам определения страны происхождения товара СНГ² к полностью произведенным в данном государстве относят такие товары, как полезные ископаемые, добытые на территории страны, выращенную и собранную растительную продукцию, живых животных, родившихся и выращенных в стране, произведенную в ней продукцию охотничьего, рыболовного и морского промысла и т. д.

Когда в производстве товара участвуют две и более страны, происхождение товара определяется в соответствии с критерием «достаточной переработки», который выражается:

- правилом, требующим изменения товарной позиции классификационного кода товара на уровне любого из первых четырех знаков;

² Утверждены решением Совета глав правительств СНГ от 24.09.93 г., изменения внесены решением от 15.04.94 г.

- перечнем производственных или технологических процессов, достаточных или недостаточных для того, чтобы товар считался происходящим из той страны, где использовались эти процессы;
- правилом «адвалорной доли», когда процентная доля стоимости используемых материалов или добавленной стоимости достигает фиксированного предела в цене франко-завод поставляемого товара.

Технические барьеры

В регулировании поставок импорта широко используются технические барьеры, т. е. препятствия для импорта иностранных товаров, возникающие в связи с их несоответствием национальным стандартам, системам измерения и инспекции качества, требованиям техники безопасности, санитарно-ветеринарным нормам, правилам упаковки и маркировки и другим требованиям.

Применение технических барьеров вызвано объективными требованиями производства и потребления, в то же время они могут выполнять протекционистскую роль.

Технические стандарты широко используются в международной практике: при определении диаметра газовых и водопроводных труб, напряжения и частоты электричества в бытовых и промышленных сетях, частот радио и телевидения, размеров автомобильных шин и т. д.

Для преодоления преград, вызываемых техническими барьерами, крупные монополии в расчете на различные рынки организуют выпуск различных модификаций одной и той же базовой модели. Так, еще в 1972 г. западногерманский концерн «Фольксваген» выпускал пять моделей автомашин в 32 модификациях.

Другая группа технических барьеров связана с инспекцией и проверкой качества товаров. Они применимы при поставках средств транспорта, электрооборудования, электрических приборов, приборов и оборудования для пищевой промышленности, фармацевтических, химических и других товаров.

Технические барьеры связаны и с применением мер по охране окружающей среды от загрязнения. Они запрещают или ограничивают импорт товаров, загрязняющих окружающую

среду, и предусматривают тщательную экспертизу промышленного оборудования, средств транспорта и другой продукции, которая может вызвать загрязнение атмосферы.

Следующая группа технических барьеров – введение санитарно-гигиенических норм и требований здравоохранения. Барьеры этой группы ставятся на пути импорта пищевых товаров, сельскохозяйственных продуктов, парфюмерии и других товаров. Особенно жесткие требования предъявляются к ввозу медикаментов. Санитарно-гигиенические нормы, как правило, едины как для иностранных, так и для товаров национального производства.

Нетарифными барьерами являются и требования к упаковке и маркировке. Они устанавливаются национальным законодательством страны-импортера и определяют размеры, вес и форму упаковки, объем информации, который должна содержать маркировка товара, и другие особенности.

Участие государства

В системе регулирования внешнеэкономической деятельности особое место занимает государственное субсидирование. Благодаря государственным субсидиям фирмы имеют возможность выносить на внешние рынки товары, цены на которые ниже цен конкурентов. Кроме того, поскольку субсидии покрывают часть издержек производства национальных производителей, внутренний рынок становится более защищенным от иностранной конкуренции.

Субсидирование может быть прямым и косвенным. Прямое субсидирование осуществляется в виде выплаты компаниям дотаций из бюджета, финансирования научно-исследовательских и конструкторских работ. Косвенные субсидии – льготы по кредитам, освобождение предприятий от уплаты некоторых налогов, передача экспортирующим компаниям правительственных заказов по завышенным ценам – более употребимы, чем прямые.

Выход государственных организаций развитых стран в роли покупателей товаров на национальный и мировой рынок создал новый вид нетарифного регулирования – государственные закупки. Это коммерческие операции (приоб-

ретение товаров, работ и услуг), осуществляемые в государственной среде с целью своевременной и эффективной организации обслуживания населения страны и регулируемые особой системой юридических, административных и экономических норм.

Госзакупки составляют значительную часть ВВП во всех странах с рыночной экономикой. Так, в Европейском союзе их доля равна 15% от ВВП, а общая контрактная стоимость ежегодно превышает 750 млрд дол.

Являясь составной частью программы государственных расходов, государственные закупки могут содействовать развитию здравоохранения, образования, модернизации инфраструктуры, организации новой информационной технологии.

На практике выделяют два основных направления развития системы регламентирования государственных закупок: официальные распоряжения государственных властей, устанавливающие дискриминационный режим в области цен для иностранных производителей и экспортеров, и негласные административные предписания, определяющие, в каких случаях государственная организация обязана закупать товары национального производства, а также когда и на каких условиях заказ может быть выдан иностранному поставщику.

Механизм платежей

Нетарифные ограничения могут быть заложены и в механизме платежей. Внешне они выглядят как инструменты валютно-финансовой политики страны, но часто преследуют торгово-экономические цели. Так, маневрируя валютным курсом, правительство страны может воздействовать на экспортные и импортные цены товаров. Снижение курса валюты ведет к «удешевлению» национальных товаров и одновременно делает более дорогими импортные товары, затрудняя их реализацию на внутреннем рынке этой страны.

Как инструмент внешнеторговой политики также применяется система импортных депозитов – предварительных залогов, которые импортер должен внести в свой банк перед закупкой иностранного товара. Размер залога зависит от стоимости сделки. Импортер не получает по депозиту

проценты, и по истечении нескольких месяцев сумма залога возвращается ему.

Протекционистское значение импортных депозитов состоит в том, что они увеличивают издержки импортера по совершаемой операции и повышают цены импортного товара. Кроме того, импортные депозиты означают предоставление беспроцентного кредита банку. Менее заметно их воздействие на экономику и внешнюю торговлю страны в замораживании и изъятии из обращения на определенный срок значительных денежных средств. Следствием этого является сокращение спроса на импортные товары, включая и те, которые не затрагиваются импортными депозитами. Таким образом, импортный депозит – это протекционистский барьер двойного действия.

Эмбарго представляет собой запрет, который применяется в отношении импорта или экспорта отдельных товаров или в отношении совершения внешнеторговых операций с конкретным государством. Эмбарго может применяться как в рамках действия международных организаций (эмбарго ООН по отношению к Ирану), так и на уровне международных группировок государств (запрет на экспорт продовольствия и кормов, в которых содержание вредных веществ превышает установленный уровень, введенный странами ЕС) или отдельным государством по соображениям национальной безопасности, в самом широком смысле этого слова.

Дальнейшее совершенствование нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности предполагает его гармонизацию с нормами и правилами ВТО, изменение и дополнение законодательной базы с целью упрощения порядка лицензирования и процедуры выдачи лицензий, а также создания необходимых правовых условий для реализации российскими предпринимателями прав и возможностей по продвижению российских товаров на мировой рынок.

На случаи установления торговыми партнерами России дискриминационных ограничений в отношении экспорта российских товаров в действующее законодательство вносятся изменения и дополнения, предусматривающие принятие ответных мер.