

Нетарифные меры в современной международной торговле: некоторые вопросы теории, практика и правила ВТО, интересы России

УДК 339.9:061.1ВТО
ББК 65.5
Д-962

И.И. Дюмулен,
доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки России, Всероссийская академия внешней торговли, кафедра международной торговли и внешней торговли РФ - профессор

Аннотация

Автор рассматривает практику и отдельные вопросы теории применения нетарифных мер в качестве инструмента торговой политики и средства регулирования внешней торговли товарами. Приводятся основы международной классификации нетарифных мер. Дается определение термина «нетарифная мера». Показана система классификации нетарифных мер, используемая в ЮНКТАД и в ВТО. Показаны методы количественного измерения протекционистского воздействия нетарифных мер. В статье подробно рассмотрены правила и нормы ВТО в отношении основных видов нетарифных мер. Завершается статья рядом практических рекомендаций.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация, торговая политика, торгово-пролитические средства, регулирование, внешняя торговля, тарифная мера, нетарифная мера, нетарифный барьер, классификатор нетарифных мер, терминология, правила ВТО, торговая политика России.

Non-tariff measures in modern international trade: some questions of the theory; practice and rules of the WTO; Russia's interests

I.I. Dyumulen,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Honored Science Worker of the Russian Federation, Russian Foreign Trade Academy, Department of foreign trade and international transactions - Professor

Abstract

The author considers practice and single questions of the theory of application of non-tariff measures as the tool of trade policy and means of regulation of foreign trade in goods. Bases of international classification of non-tariff measures are given. Definition of the term «non-tariff measure» is given. The classification of non-tariff measures used in UNCTAD and in the WTO is shown. Methods of quantitative measurement of the effects of non-tariff protectionist measures are provided. In the article, WTO rules and norms relating to the main types of non-tariff measures are considered in detail. In the final part of the article, a number of practical recommendations are given.

Keywords: World Trade Organization, trade policy, trade and prolytic means, regulation, foreign trade, tariff measure, non-tariff measure, non-tariff barrier, qualifier of non-tariff measures, terminology, WTO rules, Russia's trade policy.



При подготовке Устава Международной организации по торговле и занятости¹ в первые послевоенные годы (1946 - 1948 гг.)² его составители включили положение, разделившее все средства регулирования экспорта и импорта на две группы: «тарифные меры» и «другие меры регулирования торговли»³, позже получившие название нетарифные меры. Перекочевавшее из раздела «Торговая политика» Устава несостоявшейся Международной организации по торговле и занятости в текст ГАТТ-1947 это положение говорило: *«Ни одна из договаривающихся сторон не должна устанавливать или сохранять на ввоз любого товара ... или продажу для экспорта любого товара ... никаких запрещений или ограничений ... кроме таможенных пошлин, налогов или других сборов»*⁴.

Вопросы таможенно-тарифного регулирования всегда занимали первое место в деятельности ГАТТ-1947. Они обросли многочисленными толкованиями и дополнениями. Однако внимание хотелось бы обратить на следующий момент: положения ГАТТ-1947 все же разрешали использовать прямые административные формы государственного регулирования внешней торговли (в частности разрешали при определенных условиях применять количественные ограничения во внешней торговле). Их использование внесло много нового в рыночный механизм регулирования экономических связей. Как известно, таможенные пошлины и другие стоимостные средства регулирования экспорта и импорта не ограничивали самостоятельность предприятий в вопросах выхода на внешний рынок и не устанавливали прямых норм, определяющих количество и номенклатуру товаров, разрешенных к ввозу и вывозу, не ограничивали круга стран, откуда эти товары могли быть ввезены или куда они могли быть вывезены. Все это могли делать инструменты, содержащиеся в очень емком положении статьи XI.1 ГАТТ-1947 под названием «другие меры».

В середине 50-х годов прошлого века появился термин «нетарифные меры – НТМ (ограничения, барьеры)». Впервые этот термин появился в исследовании

¹ Habana Charter for an International Trade Organization. New York. 1948

² Разработка Устава этой организации началась по предложению США в 1945 году, осуществлялась на конференциях в Лондоне (1946 г.) и в Женеве (1947 г.) в рамках ЭКОСОС ООН и завершилась на конференции в Гаване, Куба (ноябрь 1947 – март 1948 г.). В работе конференции принимало участие 56 государств, больше половины из них – это развивающиеся государства. Эти государства подписали Устав МТО. Однако США, отказавшись ратифицировать Устав этой организации, помешали ее созданию. В итоге гражданство получила вторая глава этого Устава (Торговая политика), ставшая основой Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года.

³ «Никакие ограничения или запреты экспорта или импорта, кроме пошлин, налогов или других сборов, осуществляемые путем квотирования, лицензирования или с помощью других мер, не будут вводиться или применяться любым членом МТО в отношении импорта или экспорта любого продукта ...». Гаванский устав МТО, ст. 20

⁴ ГАТТ 1947, ст. XI.1

Международной торговой палаты, которое называлось Non-tariff Obstacles to Trade. Paris. 1954. С тех пор этот термин стал использоваться Секретариатом ГАТТ, Международным валютным фондом, а затем и многими другими международными организациями.

Секретариат ГАТТ-1947 с начала 60-х годов XX века стал вести регулярное наблюдение за нетарифными мерами. Страны-участницы ГАТТ-1947 должны были на «добровольной основе» информировать Секретариат ГАТТ о нетарифных мерах, с которыми встречался в других странах их экспорт, а также и о тех, которые применяли они сами (нотификации и контрнотификации). Секретариат ГАТТ стал регулярно публиковать первый перечень нетарифных мер.

Во второй половине 60-х годов в изучение и наблюдение за нетарифными мерами включился ЮНКТАД. Информационная система ЮНКТАД (Trade Analyses and Information System (TRAINS)) стала одной из наиболее полных по информативности систем по нетарифным мерам. Она доступна через Интернет.

Информационная система, созданная Секретариатом ГАТТ-1947, перешла в 1995 году в Секретариат ВТО. Она была расширена и стала обязательной для стран-членов ВТО. Страны-члены ВТО обязаны уведомлять Секретариат ВТО путем подачи нотификаций, а через Секретариат и все другие страны-члены ВТО о своих торговых мерах. В этом же направлении в рамках ВТО действует механизм «Обзор торговой политики», который значительно усилил информацию о нетарифных мерах в международной торговле.

Надо сказать, что определение термина «нетарифная мера» мало изменилось с конца 40-х годов прошлого столетия (другие меры помимо таможенных тарифов). В большинстве зарубежных исследований и в торгово-политических документах это определение продолжает присутствовать. Однако группа нетарифных мер включает сотни различных методов нетарифного воздействия на внешнюю торговлю и часто выполняет прямые функции ее регулирования. Перечень нетарифных мер продолжает увеличиваться. Возрастает и потребность в создании четкого и юридически обязательного термина НТМ.

Как отмечалось в докладе ВТО за 2012 год: «... В отдельных случаях использование НТМ может содействовать торговле, но в большинстве случаев они ограничивают ее. ... То обстоятельство, что НТМ, применяющиеся для защиты интересов общества, могут также использоваться в протекционистских целях, показывает, как трудно провести разграничительную линию между ними и идентифицировать те случаи, когда НТМ создают излишние препятствия в международной торговле».⁵

Международные переговоры под эгидой ГАТТ, а теперь ВТО, а также переговоры в рамках других международных организаций привели на определенных

⁵ ВТО. Доклад Группы 20 за 2012 год, Женева, 2012 г. (В Группу 20 входят: Аргентина, Австралия, Бразилия, Канада, КНР, Франция, Европейский союз, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Япония, Южная Корея, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, ЮАР, Турция, Великобритания и США)



направлениях к созданию соглашений, которые стали своеобразными кодексами поведения по применению отдельных форм НТМ. Сейчас не возникнет сомнения называть ли квотирование или лицензирование нетарифной мерой. Однако по многим направлениям такой ясности нет. Нет также и четкого общепринятого определения термина НТМ. Это обстоятельство привело к появлению многочисленных классификаторов НТМ (перечни различных видов НТМ). Ниже приводится классификационная схема ЮНКТАД. Она состоит из достаточно емких разделов (глав), каждая из которых включает НТМ близкие по характеру своего воздействия на торговлю (16 разделов от А до Р). Каждый раздел включает подгруппы, объединяющие отдельные виды НТМ. Эта краткая схема дает представление о Классификаторе ЮНКТАД. Этот классификатор был разработан совместными усилиями ЮНКТАД, ВТО, Всемирного банка и Международного торгового центра и используется этими организациями.

Классификатор нетарифных мер:⁶

- А. Санитарные и фитосанитарные меры, включая системы сертификаций;
- В. Технические регламенты и стандарты, включая системы соответствия;
- С. Предотгрузочная инспекция и таможенные формальности;
- Д. Антидемпинговые, компенсационные и защитные меры;
- Е. Запреты, квоты, лицензии и другие меры количественного контроля;
- Ф. Контроль за ценами, включая поддержку внутреннего производства и цен;
- Г. Финансовые меры, включая ограничительные методы платежей;
- Н. Внутренние меры, влияющие на конкурентоспособность импортных товаров;
- И. Инвестиционные меры, связанные с торговлей;
- К. Ограничения и запреты послепродажного обслуживания импортных товаров;
- Л. Субсидии, воздействующие на торговлю (исключая экспортные субсидии);
- М. Торги в отношении правительственных закупок импортируемых товаров;
- Н. Ограничения торговли, связанные с правами на интеллектуальную собственность;
- О. Ограничения торговли, связанные с определением страны происхождения товаров;
- Р. Меры в отношении экспорта товаров: запреты, квоты, лицензии, экспортные субсидии и др.

*Следует подчеркнуть, что в мировой практике и в торговой политике принято выделять НТМ, специально созданные с тем, чтобы с их помощью осуществлять регулирование внешней торговли и проводить торговую политику (запреты, квотирование, лицензирование и другие меры). Эти меры получили название «жесткие нетарифные меры» (*hard core measures*).*

⁶ UNCTAD. Non Tariff Measures to Trade Economic and Policy issues for Developing Countries. Geneva.2013

Применение этих мер опирается на развитую законодательную базу. Их использование обычно регулируется международными соглашениями. Число случаев применения таких мер существенно возросло с 1995 года, когда была учреждена ВТО. Заметно усилилась торгово-политическая роль и экономическое значение таких НТМ. В 60-е и 70-е годы прошлого века во многих развитых и в части развивающихся государствах произошел постепенный поворот к активному использованию все более широкого комплекса средств, входящих в эту группу. Наметилось и постепенное усиление международно-правовых норм, четко определяющих, как и в каких случаях эти меры могли применяться.

Немаловажную роль в развитии международно-правовой основы применения таких НТМ сыграло и то обстоятельство, что глобализация экономики была вызвана развитием глобальных производственно-технологических цепочек по линии производства сложных наукоемких товаров. Как известно, производство большинства таких товаров осуществляется крупными транснациональными компаниями, предприятия которых расположены во многих странах, а само производство опирается на развитую международную кооперацию этих предприятий. Создание правовой основы такой кооперации потребовало развития международных правовых основ применения прямых нетарифных мер регулирования международной торговли и стало шагом на пути создания многосторонней торговой системы.

Жесткие нетарифные меры нашли свое место и в экспортной торговле. Здесь используются те же виды НТМ, однако, цели их применения иные.

Информация об этих НТМ поступает в Секретариат ВТО по трем основным каналам: нотификации о действующих мерах, мониторинг со стороны Секретариата ВТО, информация, появляющаяся в ходе регулярных обзоров торговой политики членов ВТО.

Другая растущая группа НТМ – это нетарифные меры, которые возникают в результате проведения технической политики, реализации норм здравоохранения, методов защиты жизни животных и растений, мер экологической политики, финансовой политики и др. Эти средства прямо не направлены на ограничение или регулирование внешней торговли. Их цель – не торговая политика, а осуществление технической политики или мер в области здравоохранения, экологии, безопасности людей и др. Однако их побочное действие часто создает дополнительные препятствия и ограничения для экспорта или импорта. Это может превратить их в нетарифные меры в торговле. Часто это делается преднамеренно. Тогда эти меры становятся инструментами торговой политики.

В конце прошлого века и в начале XXI столетия нетарифные меры вышли на первое место как регуляторы внешней торговли и как барьеры в международной торговле. За период 2008 – (октябрь) 2015 годов было зарегистрировано 1441 новых ограничительных мер в торговле. За тот же период – 354 меры были сняты. Иными словами, за восемь последних лет (2008 - 2015 гг.) «заградительный забор»



в мировой торговле увеличился на 1087 ограничительных мер.⁷ Эта тенденция имеет длительный характер. Только в отношении технических барьеров в торговле в период с 1995 по октябрь 2015 года было зарегистрировано 24000 новых или модифицированных мер технического регулирования.

По многим данным только на долю технических норм, а также санитарных и фитосанитарных норм пришлось около половины всех зарегистрированных случаев использования нетарифных мер. Секретариат ВТО отметил, что использование этих норм в качестве НТМ существенно усилилось в 2010 - 2015 годах. Об этом же говорит и то обстоятельство, что за последние пять лет более четверти всех разбирательств в Органе по разрешению споров ВТО пришлось на споры, связанные с применением этих категорий НТМ.

В начале XXI века нетарифные меры вышли на первое место как барьеры и регуляторы внешней торговли. Ниже приводятся статистические данные Секретариата ЮНКТАД за 2010 - 2013 годы, говорящие об этом.

Таблица 1

Тарифные и нетарифные меры в международной торговле (в %)⁸

<i>Группы стран</i>	<i>Товары</i>	<i>Тарифные меры</i>	<i>Эквивалентный уровень НТМ</i>	<i>Общий уровень торговых барьеров</i>
Страны с высоким уровнем экономического развития	Все товары	3	6	9
	Сельскохозяйственные товары	9	20	29
	Промышленные товары	2,5	5	7,5
Страны со средним уровнем экономического развития	Все товары	2,5	5	7,5
	Сельскохозяйственные товары	7	2	9
	Промышленные товары	2	6	8
Страны с низким уровнем экономического развития	Все товары	2,5	7,5	10
	Сельскохозяйственные товары	5	2,2	7,2
	Промышленные товары	2,5	5,5	8

⁷ ВТО. Доклад Группы 20 об ограничительных мерах в торговле от 20 октября 2015 года

⁸ UNCTAD. NTM to Trade Economic and Policy issues for developing countries. Geneva. 2013

Завершая этот фактологический анализ современной практики использования НТМ целесообразно еще раз обратить внимание на то, что меры технической политики, санитарные и фитосанитарные нормы, меры охраны окружающей среды и некоторые другие меры по своему прямому назначению не должны быть инструментами торговой политики (регуляторами внешней торговли товарами). Это положение является ключевой нормой большинства правовых документов ВТО. Оно обязательно для членов ВТО с момента присоединения их к этой организации.

Поэтому в торговой политике, в торговых переговорах, а также и в научных исследованиях часто возникает вопрос, как оценивать ту или иную меру? Как меру технического регулирования, или как меру защиты безопасности и здоровья населения, животных и растений, или как меру экологической политики, либо как меру торговой политики, в частности, как нетарифную меру в этой области. Очевидно, что ответ на этот вопрос⁹ можно получить, используя два критерия: национальный режим и режим наибольшего благоприятствования. Если такие меры применяются одинаково к идентичным иностранным и национальным товарам (национальный режим), а также, если такие меры применяются одинаково к идентичным товарам всех стран (режим наибольшего благоприятствования). Тогда, скорее всего, такие меры являются мерами технической или иной неторговой политики и не должны считаться нетарифными мерами в сфере международной торговли.

При таком подходе очень важное значение приобретает сопоставление ограничений в отношении равноценных, или как их обычно называют – идентичных товаров. Термин «идентичный товар» сегодня получил официально терминологическое значение в практике ВТО. В Соглашении по таможенной стоимости ВТО сказано, что под идентичными товарами необходимо понимать товары, одинаковые во всех отношениях, включая их качество, физические характеристики, а также и репутацию. При этом товары будут считаться идентичными только в том случае, если они являются коммерчески взаимозаменяемыми.

Проблема идентичности товара неоднократно возникала в ВТО при рассмотрении в Органе по разрешению споров (ОРС) обвинений в дискриминационном применении различных налогов, технических требований, санитарных норм к то-

⁹ Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер гласит: “Члены ВТО обеспечивают, чтобы их санитарные или фитосанитарные меры не служили средством произвольной или неоправданной дискриминации между членами ВТО ... эти меры не применяются таким способом, который являлся бы скрытым ограничением в международной торговле”. Близкое по смыслу положение содержится в Соглашении по техническим барьерам в торговле. В преамбуле соглашения отмечено, “что подобные меры не применяются таким способом, который представлял бы собой средство произвольной или неоправданной дискриминации между странами ... или как средство скрытого ограничения в международной торговле”.



варам национального происхождения и к товарам, ввозимым из других стран. Во всех таких случаях споры разрешались по одной модели – если иностранные и национальные товары были идентичными, а налоги или технические требования различными, то эти налоги и требования рассматривались как нетарифные меры в сфере торговли, подлежащие устранению.

Как уже отмечалось использование нетарифных мер, как прямого, так и косвенного действия особенно усилилось в годы экономического кризиса 2008 - 2009 годов и в последующий период вялого экономического развития. Этот процесс можно отчетливо проследить по опубликованным в эти годы обзорам международной торговли Секретариата ВТО. Еще более информативный материал содержится в отчетах Органа по разрешению споров ВТО.

Не все НТМ оказывают негативное воздействие на торговлю. Появление мер технического регулирования и санитарных норм потребовало создания взаимно приемлемых (открытых для всех стран) или универсальных норм в этой области, и таких же систем определения соответствия нормам. Это обстоятельство содействовало развитию международной торговли. В частности, Соглашения ВТО по техническому регулированию и по санитарным нормам создали базу для создания глобального (одинакового для всех членов ВТО) порядка определения и применения таких норм и облегчило развитие торговли. В свою очередь, это открыло путь к развитию международной торговли технически сложными товарами, и к глобализации экономики и позволило создавать глобальные производственно-технологические цепочки – основное направление развития современной высокотехнологической экономики.

Наиболее распространенные в настоящее время нетарифные меры, воздействующие на международную торговлю, охватывают следующие категории:

□ **количественные ограничения и сходные административные меры** (импортные и экспортные квоты, лицензии, меры валютного контроля, запреты и др.);

□ **нетарифные сборы, финансовые меры**, скользящие налоги, антидемпинговые и компенсационные пошлины, защитные меры;

□ **ограничительная практика правительственных органов;**

□ **субсидии и другие дотации экспортерам или импортозамещающим отраслям**, предпочтительная для национальных предприятий система размещения правительственных заказов, транспортные мероприятия, дискриминирующие иностранные грузы и предприятия, региональная политика развития, устанавливающая льготы отдельным регионам, дискриминационная политика в отношении иностранных инвестиций, дискриминационная налоговая, финансовая и валютная политика;

□ **таможенные и другие пограничные формальности** в том случае, когда они превышают нормальные общепринятые нормы, что превращает их в дополнительный барьер в торговле, в частности: методы таможенной оценки, система

тарифной классификации, завышенные и произвольные требования к документам, необходимым для таможенного оформления, недостаточная правовая и судебная защита в спорах, возникающих по этому кругу вопросов;

□ **технические барьеры в торговле** и стандарты в тех случаях, когда они затрудняют экспорт или импорт товаров или прямо дискриминируют иностранные товары;

□ **санитарные и фитосанитарные нормы.** Практика последних десятилетий показывает, что применение этих норм постепенно становится все более заметным направлением их использования не столько по прямому назначению, а в качестве нетарифных мер. Анализ деятельности системы разрешения споров ВТО за последние 15 лет – яркое тому подтверждение.

С начала 90-х годов прошлого века нетарифные меры занимают все более значимое место в регулировании международной торговли. *Тем не менее, при всей значимости нетарифного регулирования в международной торговле, точное юридически обязательное, одинаковое для всех членов ВТО определение термина «нетарифные меры» – отсутствует.*

Связано это с тем, что нетарифные меры являются не только инструментами регулирования внешней торговли или инструментами торговой политики. Как было показано выше, они часто регулируют другие направления развития экономики и не только экономики и выполняют различные функции. Они могут быть инструментами технической или экологической политики, методами защиты жизни и здоровья людей и животных или выполнять другие функции. При этом они могут одновременно воздействовать на внешнюю торговлю, как содействуя ей, так и противодействуя.

При создании ВТО делались попытки добиться четких правовых определений многих терминов, используемых в торговой политике и в международных торговых переговорах, были и попытки создать согласованное определение термина «нетарифная мера». Однако сделать это не удалось.¹⁰

В правовых документах ВТО присутствуют более или менее четкие определения только отдельных нетарифных мер. Нет такого единого обобщенного определения и в научной литературе. Однако такой термин необходим хотя бы как рабочее определение для научных, учебных и торгово-политических и иных целей.

¹⁰ Интересно, что в Хартию МТО входило положение, предлагавшее начать работу над созданием общей для всех торгово-политической терминологии: “ ... МТО в кооперации с другими организациями ... может изучить вопрос о принятии стандартов, номенклатур, терминов, форм документов, которые должны использоваться в международной торговле, статистике и в документообороте”. Гаванская хартия МТО, статья 39.7



Анализ определений термина, «нетарифная мера», применяемого различными организациями, исследователями, толковыми словарями¹¹ позволяет выйти на следующее обобщенное определение:¹² Нетарифные меры это распоряжения центральных и местных властей¹³, включая методы реализации законов, постановлений и других нормативных актов (кроме таможенных пошлин и аналогичных налогов и сборов), которые воздействуют на экспорт и импорт товаров, их объем, товарную структуру внешней торговли, цены и конкурентоспособность товаров, создавая более жесткие условия для товаров иностранного происхождения по сравнению с товарами национального производства, различный режим для товаров разных стран и содействуют развитию национальной экономики.

Это определение носит рабочий характер.¹⁴ Однако оно позволяет создать классификационные схемы нетарифных мер, быть стороной в спорах и конфликтах, связанных с применением нетарифных мер против российских товаров, осуществлять научные исследования и разработки.

Еще один вопрос связан с тем, как именовать нетарифную меру – как меру или как барьер в торговле? Дело в том, что нетарифные меры могут как противо-

¹¹ U.S. Tariff Commission. Trade Barriers report to the Commission of finance of the Senate. Washington. 1970

UNCTAD. Directory of Import Regimes. Geneva, New York. 1994

OECD. Looking beyond tariffs. The role of non-tariff barriers to trade in world trade. OECD.2005

Good W. Dictionary of trade policy terms. Cambridge. 2010

Staff working papers. ERS-2012.01. Non-tariffs measures and the WTO. R. Staiger. 2012

Портанский А.П. Англо-русский глоссарий торговой политики. М. 2014

UNCTAD. NTM Trade Economic and Policy issues for Developing Countries. Geneva. 2013

¹² Дюмулен И.И. Международная торговля. тарифное и нетарифное регулирование. ВАВТ. 2015

¹³ Соглашение по техническим барьерам в торговле, ст. 3, устанавливает, что члены ВТО принимают такие доступные им разумные меры, которые обеспечивали бы соблюдение местными правительственными и неправительственными органами положений Соглашения по техническому регулированию ВТО. Похожее положение содержится в Соглашении о санитарных и фитосанитарных нормах.

¹⁴ Автор этих строк предложил это определение в период работы в качестве сотрудника секции нетарифных барьеров Секретариата ЮНКТАД. В сокращенном виде оно сохранилось в исследованиях Секретариата ЮНКТАД: нетарифные меры – это “меры политики иные чем обычные таможенные пошлины, оказывающие потенциальное влияние на международную торговлю товарами, изменяя объем торговли или цены товаров, или влияя на то и другое”.

действовать импорту, так и содействовать национальному производству или экспорту. Например, импортозамещающая субсидия создает препятствия для ввоза иностранных товаров. В то же время экспортоориентированная субсидия содействует вывозу национальных товаров. Метрическая система мер и весов будет содействовать взаимной торговле стран, применяющих эту систему, и одновременно будет тормозить ввоз товаров (особенно машин и оборудования) из стран, использующих дюймовую систему измерений. Таких примеров можно привести много.

Поэтому термин «мера» носит более универсальный характер. «Барьер» – это частный, возможный случай применения меры. По нашему мнению, термин «мера» и должен использоваться для определения всей большой группы нетарифных мероприятий как прямого, так и косвенного действия.

По характеру и месту своего воздействия на внешнюю торговлю нетарифные меры можно разделить на несколько категорий:

□ ***Прежде всего, это меры, которые воздействуют на импорт товаров.*** Они включают запреты, квоты, лицензирование, таможенные и административные формальности и др.

□ ***Другая категория – это нетарифные меры в отношении экспорта товаров.*** Они также включают запреты, квоты, лицензии, таможенные и административные формальности в отношении экспорта, добровольные ограничения экспорта и др.

Обе названные выше категории действуют, как правило, на границе страны. Контроль над применением этих мер осуществляет таможенная администрация и некоторые другие органы власти. В ряде случаев к названным выше категориям добавляются меры, связанные с пограничным техническим регулированием и пограничным санитарно-фитосанитарным регулированием. В рамках ВТО многие из технических и санитарных норм выведены из-под юрисдикции ГАТТ или ВТО¹⁵ в качестве мер торговой политики.

Большое значение в создании международно-правовой основы для применения пограничных нетарифных мер этих категорий может сыграть принятое на Девятой конференции министров стран-членов ВТО Соглашение об упрощении процедур

¹⁵ Ст. XX ГАТТ-1994 “Общие исключения” говорит, что в порядке исключения из правил ВТО могут применяться меры, необходимые для охраны жизни и здоровья человека, животных и растений, для охраны национальных сокровищ, художественной, исторической или археологической ценностей, а также и в некоторых других случаях при условии, что такие меры не станут скрытым ограничением международной торговли и не явятся мерой дискриминации между странами. Ст. XXI ГАТТ-1994 содержит исключения по соображениям безопасности, позволяющая членам ВТО применять меры в целях защиты своей безопасности в сфере торговли оружием и ядерными материалами.



в торговле. Оно прямо направлено на серьезное ослабление нетарифных мер, вызванных сложными и разнокалиберными процедурами пропуска товаров через таможенную границу. Однако до настоящего времени это соглашение ратифицировало лишь небольшое число членов ВТО.

□ *Третья категория – это нетарифные меры, действующие в рамках национальной экономической территории или в рамках экономических группировок и воздействующие на внешнюю торговлю страны.* Как отмечалось выше, эти меры включают многочисленные национальные технические нормы и стандарты, нормы в отношении охраны окружающей среды, внутренние налоги, сборы и субсидии, внутреннее санитарно-ветеринарное регулирование, трудовые стандарты и многое другое. Эти меры могут действовать как на уровне центрального государственного регулирования, так и на уровне отдельных регионов страны. Такого рода меры официально обычно не направлены против ввоза или вывоза товаров, поскольку они устанавливают определенные административные, финансовые и технические правила и нормы, относящиеся к товарам независимо от их происхождения (национальные или иностранные). Однако часто методы использования этих мер создают дискриминационный режим для импортных товаров или усиливают экспортные позиции национальных фирм. Большинство нетарифных мер, входящих в рассматриваемую категорию, являясь инструментами внутренней политики, часто не регулируются международными соглашениями. Такая своеобразная международно-правовая «неподсудность» делает их особенно острым оружием в конкурентной борьбе.

Весь комплекс современных нетарифных мер действует глубоко эшелонировано. Нетарифные меры встречаются товар на таможенной границе и сопровождают его на всем пути следования до конечного потребителя. Эти меры ограничивают конкурентоспособность иностранных товаров на каждом этапе импортной сделки (ввоз – платеж – транспортировка – продажа внутри страны). Причем на каждом из этих этапов импортный товар может стать объектом воздействия нескольких нетарифных мер.

В рамках ВТО в самой общей форме применение нетарифных мер регулируется статьями I и III ГАТТ-1994. Эти статьи, как известно, требуют от стран-членов ВТО использовать режим наибольшего благоприятствования и национальный режим в отношении всех мер, регулирующих внешнюю торговлю. При этом важно подчеркнуть, что прямого запрещения использовать НТМ в тексте ГАТТ-1994 нет. Более того, ряд положений ГАТТ-1994 и ГАТС разрешает при определенных условиях, иногда в виде исключения, использовать отдельные виды НТМ. Нельзя не видеть, что положения ВТО, касающиеся многих видов НТМ, содержат взаимоисключающие положения. Они противоречивы, и по существу не создают

четкой международно-правовой основы, регулирующей в общей форме порядок применения НТМ.¹⁶

Статья XX ГАТТ-1994 разрешает применение целого ряда мер в форме исключений из правил ГАТТ (ВТО). В число таких мер входят: запреты и ограничения по соображениям защиты общественной морали, охраны жизни и здоровья населения, животных и растений, а также меры, относящиеся к ввозу и вывозу золота, серебра и меры, применяемые для охраны невозобновляемых природных ресурсов. В это же число входит исполнение обязательств по межправительственным товарным соглашениям. Эта статья также разрешает применение мер по охране национальных, художественных и археологических ценностей и некоторых других мер. В ней подчеркивается, что применение названных выше мер не должно быть скрытым ограничением международной торговли, и они не должны применяться произвольным, а также дискриминационным путем.

Статья XXI ГАТТ-1994 разрешает применение различных мер по соображениям национальной безопасности и позволяет применять запреты в отношении торговли оружием и боеприпасами, а также ядерными материалами и материалами, из которых они производятся.

Правовая система ВТО включает ряд соглашений, цель которых создать основы международно-правовой дисциплины в использовании отдельных инструментов внутренней и внешней политики в качестве НТМ. Это, прежде всего, касается Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам и Соглашения о применении статьи VI ГАТТ-1994 (Антидемпинговый кодекс ВТО). Кроме того, статья XIX ГАТТ-1994 и Соглашение о защитных мерах разрешает членам ВТО применять временные защитные меры. Соглашение по импортному лицензированию ВТО подробно регламентирует применение импортных лицензий.

Особое место в правовой системе ВТО занимают: Соглашение по техническим барьерам в торговле и Соглашение по использованию санитарных и фитосанитарных мер. Эти соглашения содержат исключительно важное положение для правовой системы ВТО.

¹⁶ Вот пример, говорящий об этом: количественное регулирование в рамках ВТО регулируется статьями XI, XII, XIII, XIV ГАТТ-1994. Статья XI требует от всех стран-членов ВТО отказаться от использования количественных ограничений. Статья XII разрешает странам-членам ВТО использовать количественные ограничения для обеспечения равновесия платежного баланса и укрепления внешнего финансового положения. Статья XIII содержит правила, которым члены ВТО должны следовать, применяя эти ограничения. Она, в частности, разъясняет правила недискриминационного характера их применения. Статья XIV по существу разрешает выборочно применять количественные ограничения в отношении отдельных стран, т.е. дискриминационно.



Соглашение по техническим барьерам в торговле говорит, что меры технической политики, меры защиты жизни и здоровья людей, животных и растений, меры охраны окружающей среды и некоторые другие меры не должны использоваться в качестве инструментов ограничения в международной торговле.¹⁷

Соглашение по санитарному и фитосанитарному регулированию ВТО тоже содержит подобное положение. Статья 2.2 этого соглашения гласит: «... члены ВТО обеспечивают, чтобы любая санитарная или фитосанитарная мера применялась только в той степени, в которой это необходимо для охраны жизни и здоровья людей, животных и растений ... и не применялась таким способом, который являлся бы скрытым ограничением в торговле».

Эти положения являются ключевой нормой ВТО. Они обязательны для членов ВТО с момента их присоединения к этой организации.

Однако эти средства используются многими членами ВТО в торгово-политических целях и становятся нетарифными мерами в торговле.

Качественно новое в этом процессе в наше время заключается в следующем. Меры, возникшие как инструменты технической или административной политики, (стандарты, нормы здравоохранения, правила, связанные с защитой окружающей среды и др.) приобретают торгово-политическое значение, становятся активными инструментами проведения торговой политики и часто превращаются в НТМ.

Это и привело к тому, что использование этих средства в качестве НТМ вот уже более четырех десятков лет является предметом сложных торговых споров, сначала в рамках ГАТТ, а теперь в рамках ВТО.

Широкое распространение нетарифных мер выдвинуло проблему количественной оценки современных нетарифных мер¹⁸. Этот вопрос имеет серьезное теоретическое значение, позволяя перевести на язык фактов и точных оценок дискуссию о направлении развития современной торговой политики. Не менее важен и практический аспект этой проблемы, поскольку количественная оценка уровня нетарифной защиты рынка открывает возможность для рассмотрения споров в рамках системы разрешения споров в ВТО. Наконец, многосторонние торговые переговоры Доха-раунд, в ходе которых обсуждалась и обсуждается возможность

¹⁷ Соглашение по техническим барьерам в торговле отмечает, что меры технического регулирования не должны применяться ... “таким способом, который представлял бы собой средство скрытого ограничения международной торговли” или как средство произвольной дискриминации между странами (преамбула Соглашения по техническим барьерам в торговле ВТО).

¹⁸ См. по этому вопросу интересную работу Секретариата ЮНКТАД под названием Quantification of non tariff barriers. Geneva. 2003, см. также Bagwell K/ Staiger R.W. The WTO Theory and practice. 2010, UNCTAD NTM to Trade Economic and Policy issues for Developing Countries. Geneva.2013

взаимного снижения торговых барьеров, потребовали четких количественных сопоставлений различных нетарифных мер с тем, чтобы определить равноценность уступок и взятых на себя обязательств.

Различные стороны этой проблемы рассматривались в исследованиях секретариатов ГАТТ, ВТО, МВФ и ЮНКТАД. Отдельные методы расчетов и сопоставлений уровней нетарифной защиты нашли свое практическое применение. В этой связи представляет интерес краткий анализ методов количественной оценки протекционистского уровня нетарифных мер, который часто используется в международных организациях, а также при разрешении конкретных споров по этому вопросу между членами ВТО.

Эта сторона проблемы особенно важна для России, которая пока еще учится обозначать и отстаивать свои экономические интересы в ВТО¹⁹.

Количественная оценка воздействия НТМ на международную торговлю – это сложная задача. Она осуществляется различными методами. Один из распространенных методов – это оценка так называемой частоты применения или степени использования нетарифных мер в отношении конкретных позиций номенклатуры таможенного тарифа (Frequency Index). Этот показатель говорит об общем уровне использования нетарифных мер в конкретной стране. Такая оценка обычно производится путем сопоставления числа национальных товарных позиций, в отношении которых используются нетарифные меры с общим числом товарных позиций национального таможенного тарифа. Этот метод дает определенное представление о степени применения нетарифных мер как в различных странах, так и в одной стране. Однако он не позволяет судить о реальном уровне протекционистской защиты национального рынка с помощью нетарифных мер.

Еще один показатель говорит о доле импортных товаров, в отношении которых применяются НТМ в общей стоимости импорта страны (import coverage index). Оба этих показателя дают представление об уровне использования нетарифных мер в отдельных странах или в группе стран. Они позволяют судить о динамике распространения нетарифных мер в торговой политике страны. Однако они не дают представления об уровне защиты национального рынка, который возникает в следствии применения нетарифных мер.

Об уровне или степени защиты национального рынка можно судить, сопоставляя размер внутренних цен на конкретные товары с ценами мирового рынка. В этом случае степень превышения внутренних национальных цен над мировыми ценами позволяет получить представление об уровне или степени защиты национального рынка с помощью средств тарифной и нетарифной защиты. Если из полученного показателя вычесть величину таможенной пошлины, то

¹⁹ См. Дюмулен И.И. Международная торговля: тарифное и нетарифное регулирование, глава I.4. Методы количественной оценки НТМ



оставшийся показатель будет говорить о степени защиты внутреннего рынка, которую обеспечивает нетарифная мера. Обычно для того чтобы получить представление о том, каков протекционистский эффект той или иной нетарифной меры, используют так называемый тарифный эквивалент. Тарифный эквивалент – это рассчитанная ставка таможенной пошлины, равноценная по своему запретительному действию нетарифной мере. Этот показатель позволяет более точно определить протекционистский уровень НТМ, сопоставлять этот уровень в различных странах или по различным группам товаров.

Соглашение по сельскому хозяйству ВТО содержит подробную методологию тарификации. Расчет тарифного эквивалента производится путем использования фактической разницы между внутренними оптовыми ценами и внешними ценами СИФ на конкретные товары. Тарифные эквиваленты первоначально устанавливаются на уровне четырех знаков номенклатуры таможенного тарифа и пересчитываются на уровень шести и более знаков, если это необходимо. Рассчитанная эквивалентная ставка пошлины добавляется к действующей ставке таможенного тарифа. С этой базы в ходе переговоров производится снижение защиты рынка.

В рамках ВТО действует обязательство стран-членов преобразовывать в тарифные эквиваленты нетарифные меры, защищающие сельское хозяйство (количественные ограничения, импортные сборы, лицензирование импорта и другие аналогичные меры). Как уже отмечалось, в практике ВТО тарифные эквиваленты обязательны только в отношении сельскохозяйственных товаров. Однако нельзя исключать, что эта практика станет обычной в переговорах по снижению торговых мер и на другие товары. Эта методика приводится подробно в Соглашении по сельскому хозяйству ВТО.²⁰ Этот метод может быть использован в научных исследованиях и разработках по вопросу количественной оценки и эффективности нетарифных мер.

Правовые положения, регулирующие применение НТМ в торговле, содержатся в региональных соглашениях о зонах свободной торговли и таможенных союзов. Это – предмет специального исследования. Однако хотелось бы обратить внимание на недавние события в этой области, касающиеся правовых норм использования НТМ.

Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на то, что в 2015 году по инициативе США заключено Соглашение о Транстихоокеанском Партнерстве. Оно предусматривает зону свободной торговли. Участниками этого соглашения, помимо США, стали еще 11 стран. В их числе: Вьетнам, Япония, Новая Зеландия, Мексика, Австралия, Канада, Чили, Перу, Сингапур, Малайзия, Бруней. Это соглашение содержит свои правила применения нетарифных мер, которые выходят за рамки правового пакета ВТО.

²⁰ Agreement on Agriculture, attachment to annex 5

Переговоры о другом крупном региональном соглашении идут между США и Евросоюзом. Это соглашение получило название Трансатлантическое партнерство по торговле и инвестициям. Правовые основы проектируемого соглашения о создании зоны свободной торговли между США и Евросоюзом уже известны. Обращает на себя внимание, что в этом соглашении также видна линия на реформу отдельных положений ВТО.²¹

Оба этих соглашения будут охватывать примерно 70% мировой торговли. Поэтому их трудно назвать региональными соглашениями. Регионом окажутся страны, на долю которых останется 30% мировой торговли, включая Россию и КНР.

Поэтому возникает серьезный вопрос о роли и месте ВТО в новом формирующемся под прямым давлением США мировом экономическом правопорядке. Нельзя не видеть, что деятельность ВТО, где вопросы решаются путем консенсуса, где действует независимая система разрешения споров, наконец, где из 163 членом ВТО большинство – это развивающиеся страны, начинает входить (скорее уже вошла) в серьезное противоречие с торгово-политическими интересами США.

Отсюда – важная задача, стоящая перед российской экономической дипломатией – активно включиться в эту работу в ВТО и в других международных экономических организациях, восстановить свой кадровый потенциал в секретариатах этих организаций (как по количеству, так и по качеству). Вовлечь в эту работу посольства и торгпредства нашей страны, активно искать союзников среди других государств.

Под этим углом зрения целесообразно обратить внимание на активизацию участия в работе двух органов ВТО. Прежде всего, это Орган по обзору торговой политики. Участие в заседаниях этого органа позволит России ясно заявить о своей позиции по целому ряду острых вопросов современной торговой политики.

Что же касается Органа по разрешению споров ВТО, то здесь у России уже накопилось достаточное количество проблемных вопросов, которые могут быть переданы в этот орган. Нельзя пренебрегать и другой возможностью – активное участие в «чужих» спорах в качестве присоединившейся стороны.

Материалы этих двух органов ВТО публикуются. Многие из публикаций содержат большой информационно-аналитический материал, в том числе и по использованию НТМ. Отдельные материалы этих органов ВТО целесообразно переводить на русский язык и публиковать для российских предпринимателей и служащих государственных учреждений.

²¹ В недавно опубликованном проекте этого соглашения отмечается, что обе стороны соглашения создавая новые правила, пойти дальше соглашений ВТО “О техническом регулировании” и “О санитарных и фитосанитарных нормах”. Здесь же подчеркивается, что оба участника будущего соглашения станут проводить совместную политику в создании международных правил и стандартов в названных выше областях.



Применение нетарифных мер в нашей стране и в других странах-участницах ЕрАзЭС регламентируется большим числом национальных законов, международных соглашений и других правовых актов. Они были созданы, приняты и опубликованы в период с 2001 по 2015 годы. Правовая подготовка, экономическая грамотность, международный опыт и профессиональная подготовка лиц, которые эти законы готовили, находилась на разном уровне. Это привело к тому, что терминология, используемая в этих документах, оказалась разнокалиберной и не всегда соответствующей лексике ВТО.

Поэтому желательно создать подразделение в рамках Минэкономразвития или на независимой основе (например, на базе ВАВТ), которое осуществляло бы экспертизу действующих законов и законопроектов на предмет их соответствия терминологии и нормам правовых документов ВТО и вносило бы соответствующие предложения.

Россия должна внимательно наблюдать за процессами, идущими в ВТО. Они могут задевать наши национальные экономические интересы и интересы, связанные с формированием экономической группировки вокруг России, Белоруссии и Казахстана. Готовить свои предложения и инициативы в этой области. Однако участие в таком сложном направлении международной деятельности связано с подготовкой кадров, имеющих глубокие специальные знания в сочетании с квалификацией в сфере дипломатии и в области международной торговли. В прошлом ВАВТ таких специалистов выпускала. Это направление подготовки специалистов целесообразно восстановить, возможно, на базе магистратуры.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. US Tariff Commission. Trade Barriers. Report to the Commission of Finance of the Senate, Washington. 1970
2. UNCTAD. Directory of Import Regimes. Geneva, New York. 1994
3. OECD. Looking Beyond Tariffs. The Role of Nontariff Barriers to Trade in World Trade. OECD. 2005
4. UNCTAD. Nontariff Measures. Trade, Economic and Policy Issues for Developing Countries. Geneva. 2013
5. Дюмулен И.И. Международная торговля, тарифное и нетарифное регулирование. ВАВТ, 2015. - 518 с. (Djumulen I.I. Mezhdunarodnaja trgovlja, tarifnoe i netarifnoe regulirovanie. VAVT, 2015. - 518 s.)

