



Надлежащая регулятивная практика как инструмент устранения нетарифных барьеров в торговле в регионе АТЭС

В.О. Никишина

УДК 339.54

Организация Азиатско-Тихоокеанского Экономического Сотрудничества (АТЭС) объединяет 21 страну. В конце минувшего века в нее приняты Россия, Вьетнам и Перу. Тогда же было решено “заморозить” прием новых членов на ближайшие 10 лет. Появлению АТЭС в 1989 году предшествовало создание в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) ряда объединений экономического характера. Их цель состояла в том, чтобы наладить деловые связи и способствовать осмыслению огромного хозяйственного потенциала входящих в него стран. К числу этих объединений относились Тихоокеанский совет экономического сотрудничества и Экономический совет стран Тихого океана¹.

Цель АТЭС состоит в том, чтобы поддерживать развитие в регионе, направленное на повышение жизненного уровня народов и рост мировой экономики. Сотрудничество должно ставить своей задачей установление открытой многосторонней торговой системы. Сотрудничество должно строиться предпочтительно на экономической, а не политической или стратегической основе, с тем чтобы реализовать общие интересы и усилить конструктивную взаимозависимость путем поощрения движения товаров, услуг, капитала и технологий.

Но особенно важным оказалось следующее совещание лидеров стран АТЭС, происшедшее в ноябре 1994 года в Богоре (Индонезия). Они взяли от имени своих государств обязательство (Богорская Декларация о свободе торговли и инвестиций) установить свободный торгово-инвестиционный режим не позднее 2020 года, то есть отменить всякие ограничения в этой области². Это и следует рассматривать ныне как конечную цель деятельности АТЭС.

Нельзя игнорировать в то же время и те глубокие различия, которые существуют между этими странами и затрудняют их сотрудничество. Наряду с великими державами здесь присутствуют и страны среднего уровня экономического развития и страны с еще низким хозяйственным потенциалом.

Цель АТЭС с того времени, когда его участники провозгласили Богорскую декларацию о свободе торговли и инвестиций, состоит в том, чтобы найти компромисс между различными подходами к вопросу экономического сотрудничества. Форум стран-членов АТЭС стремится выполнять свой мандат по упрощению процедур торговли путем поощрения такой торговой политики, которая уменьшает расходы (административные и технические барьеры) и стимулирует конкуренцию, что ведет к повышению эффективности внешнеторговой деятельности.

При сокращении тарифов нетарифные барьеры в торговле играют все более важную роль в вопросах доступа на рынок. При этом различия в нормативных требованиях отдельных стран относятся к числу тех, которые имеют наибольшее влияние на торговлю. Все шире признается, что внутреннее регулирование стран может иметь как положительное, так и отрицательное влияние на конкуренцию. В определенных ситуациях, нормативные требования могут фактически нивелировать выгоды от либерализации торговли.

Различия в нормативных требованиях отдельных государств-членов в определенных ситуациях могут фактически нивелировать выгоды от либерализации торговли. Многие из вопросов, касающихся стандартов и техрегла-



ментов, признаются по своей природе дискриминационными, чрезмерно ограничительными, и непрозрачными, а связанные с ним испытания и процедуры сертификации часто выступают в качестве значительных барьеров в торговле. После того как в странах принимаются новые технические регламенты, изменить их чрезвычайно трудно, в том числе из-за сложных и длительных нормативных и законодательных процессов в большинстве стран.

Поэтому в последнее время форум АТЭС способствует необходимости рассмотрения надлежащей регулятивной практики в рамках комплексного подхода к содействию торговле.

Успешный бизнес все чаще стремится работать на глобальной основе, ища выходы на внешние рынки товаров и услуг в различных частях земного шара, а также источники для привлечения инвестиций. При этом глобализация означает, что экономические показатели экономик все сильнее зависят от качества нормативно-правовой базы торговых партнеров, с которыми данная страна имеет экономические связи. Поэтому координация подходов стран в области регулирования, максимально возможная гармонизация и взаимное признание систем регулирования являются крайне важным элементом для успешного ведения торговли. Большое число стран АТЭС приступили в последние годы к разработке программ по снижению бремени регулирования и улучшения качества и экономической эффективности нормативных мер.

Нет сомнений, что общество определяет спрос на государственное регулирование, в частности, для достижения социальных и экологических целей. Нормативные мероприятия государства необходимы для поддержания здоровой окружающей среды, сохранения жизни и здоровья человека, животных и растений, защиты потребителей и уязвимых социальных и экономических групп, а также содействия улучшению экономических показателей, например, охраны конкуренции на рынке. Существует множество расходов, связанных с вмешательством регулирующих органов. Они обычно варьируются в зависимости от того, как система государственного регулирования разработана, реализована и администрируется.

Можно выделить следующие три основных компонента расходов, связанных с регулированием:

- бюджетные расходы, т.е. затраты на администрирование непосредственно системы регулирования;
- расходы бизнеса и потребителей;
- динамические расходы на экономические показатели, которые в результате регулирования косвенно воздействуют на конкуренцию, инновации и инвестиции. Эти издержки часто носят скрытый характер и в конечном счете выражаются в воздействии на потребителей в виде более высоких цен на регулируемые товары и услуги, низкое качество, и снижение разнообразия.² Например, исследования Организации Объединенных Наций показали, что прямые расходы на государственное регулирование достигают от 4 до 10 процентов от ВВП³. Эти затраты увеличиваются, если регулирование плохо продумано и разработано или осуществляется неэффективно.

Таким образом, к разработке правил регулирования следует подходить с осторожностью и с четким пониманием как потенциальных выгод, так и потенциальных издержек. Предложения по регулированию должны быть предметом для надлежащего и всестороннего анализа и контроля в отношении их необходимости, эффективности и воздействия на общественное благосостояние. Перед правительствами стоит более сложная задача поддержания такой нормативной среды, которая является справедливой и эффективной в достижении экономических, социальных и экологических целей.

При рассмотрении влияния регулирования на рынок имеет важное значение характер вмешательства государства. Традиционный «командно-контролирующий» стиль по-прежнему является доминирующим нормативным подходом в большинстве развитых стран. В частности, это обусловлено необходимостью для правительства демонстрировать своим избирателям, что они принимают меры для решения имеющихся проблем. Таким образом, регулирование представляет возможность видимых признаков действий, которые могут быть как очень символическими, так и весьма реальными.

Тем не менее, сравнительно недавно стало наблюдаться все более широкое использование альтернативных подходов к традиционному регулированию (таких, как саморегулиро-



вание, добровольные соглашения, частные стандарты и пр). Все шире признается, что такие подходы могут обеспечить более эффективные способы борьбы с проблемами, происходящими из «командно-контролирующего» регулирования. Представляется, что с течением времени сдвиг от традиционных подходов к альтернативному регулированию будет увеличиваться. Альтернативы традиционным предлагают регулирования более широкого спектра инструментов политики правительства в соблюдении нормативных целей при наименьших затратах.

АТЭС стремится к упрощению процедур торговли путем снижения барьеров. Недостаточно хорошо продуманная система регулирования ограничивает свободное перемещение товаров, услуг, инвестиций и технологий. Неадекватная регулятивная практика также искажает эффективное распределение ресурсов и сдерживает экономический рост. Страны-члены АТЭС признали, что в целях сведения к минимуму искажающего влияния регулирования на международную торговлю и движение инвестиций необходимо обеспечить соблюдение принципов эффективного регулирования.

Лидеры АТЭС признали, что растущая глобализация бизнеса объективно требует демонтирования торговых барьеров, связанных, в первую очередь, с различиями регуляторных систем стран-членов АТЭС, требует реформы системы регулирования⁴.

Комитет по торговле и инвестициям АТЭС неоднократно инициировал проведение симпозиумов, посвященных поиску решений общих вопросов политики, связанных с реформой регулирования. К ним относятся:

- Взаимосвязи между конкурентной политикой и регулированием;
- Обеспечение высокого качества регулирования;
- Роль нормативно-правовой реформы / дерегулирования;
- Глобализация и нормативно-правовая база.

Принимая во внимание существующую практику на национальном и региональном уровне регулирующих органов, надлежащее регулирование должно:

а) служить четко определенным стратегическим целям и быть эффективным в достижении этих целей;

б) иметь прочную правовую основу;

в) производить преимущества, которые оправдывают расходы с учетом экономических, экологических и социальных последствий;

г) минимизировать затраты;

д) быть ясным, простым и практичным для пользователей;

е) быть в соответствии с другими нормативными актами и политикой;

ж) быть основанным на международных или национальных стандартах, которые согласованы с международными стандартами;

з) минимально ограничивать торговлю для достижения желаемых целей;

к) ориентироваться на результат;

л) в равной мере относиться к товарам национального происхождения и товарам, импортируемым из иностранных государств; и

м) подлежать пересмотру, сохранять гибкость и приспособляемость к происходящим изменениям⁵.

Подкомитет АТЭС по стандартам и соответствию, инициативы которого способствуют надлежащей регулятивной практике, также признает связь между стандартами и методами оценки соответствия и реформой регулирования. Его подход основывается на признании того, что стандарты и соответствие требованиям могут иметь значительное влияние на торговые потоки и инвестиции в регионе⁶.

В рамках своей программы работы Подкомитет АТЭС по стандартам и соответствию начал исследовать природу эффектов технических регламентов в области торговли и экономической деятельности и необходимость рассмотрения альтернативных подходов к достижению результатов регулирования. В 1997 году Подкомитет по стандартам и соответствию разработал и принял *Руководящие принципы для подготовки, утверждения и пересмотра технических регламентов*. Эти рекомендации основаны на принципах ВТО.

Цель этих *Руководящих принципов* заключается в обеспечении общей основы и набора принципов для членов АТЭС для подготовки, принятия и рассмотрения технических регламентов. Предполагается, что поощрение аналогичных подходов к нормативно-правовому регулированию в рамках АТЭС может улучшить согласованность и прозрачность технических регламентов, тем самым снижая ненуж-



ные препятствия в торговле.

Руководящие принципы для подготовки, принятия и пересмотра технических регламентов предназначены для оказания помощи регуляторам государств-членов АТЭС в принятии эффективных механизмов регулирования, которые должны приводить к улучшению согласованности и прозрачности технических регламентов, тем самым ведущих к снижению технических барьеров на пути торговли. Использование данного руководства следует рассматривать как одно из средств для оказания помощи государствам-членам в выполнении их международных обязательств в рамках ВТО о ТБТ и их реализации Богорский целей по либерализации торговли.

Принципы Надлежащей регулятивной практики включают три элемента:

а) обеспечение прозрачности нетарифных мер и устранение необоснованных торговых барьеров;

б) совершенствование Надлежащей регулятивной практики; и

с) согласование стандартов и технических регламентов и, где возможно, согласованных режимов регулирования гармонизация стандартов должна быть основана на международных нормах и правилах.

Технические регламенты, которые являются устаревшими или плохо разработаны, способствуют неэффективному регулированию и препятствуют достижению намеченных экономических целей. Когда техническое регулирование применяется неправильным образом, технические регламенты могут привести к необоснованному введению ограничений для развития промышленности и торговли и необоснованному увеличению расходов. Задача Надлежащей регулятивной практики заключается в разработке системы регулирования, которая может оптимизировать меры по регулированию.

Принципы Надлежащей регулятивной практики требуют ряда шагов, которым надлежит следовать:

а) определение проблемы, которая приводит к необходимости принятия мер (чего можно ожидать в условиях нерегулируемого рынка, почему такие нормативные действия необходимы, как нормативная система будет способствовать улучшению ситуации);

б) установление целей (четкое изложение целей, которые регулятор намерен достичь при установлении предлагаемых правил);

с) оценка всех возможных нормативных и ненормативных вариантов;

г) анализ последствий, вытекающих из этих вариантов (каждый вариант должен быть тщательно рассмотрен с точки зрения воздействия (затраты и выгоды) на потребителей, бизнес, правительства и сообщества, включая воздействие на малый бизнес;

е) проведение консультаций с заинтересованными сторонами (консультации были проведены и обобщают мнения основных пострадавших групп. Это важный аспект прозрачности процесса регулирования и повышения осведомленности о предполагаемых мерах регулирования).

Руководящие принципы для подготовки, принятия и пересмотра технических регламентов, разработанные в рамках АТЭС, предлагают поиск ответов на следующие вопросы:

- Какие цели правительства?
- В чем проблема?
- Что является источником проблемы?
- Насколько велика проблема?
- Кого это касается?
- Почему рынок самостоятельно не сможет достичь желаемого результата?
- Почему требуется государственное вмешательство?
- Какие варианты для решения этой проблемы были рассмотрены?
- Каковы альтернативы введению технического регулирования для решения проблемы?
- Существуют ли какие-либо ограничения, которые могут сделать регулирование нежелательными или недостижимым?
- Осуществляется ли техническое регулирование в соответствии с международными стандартами? Если нет, то почему?
- Осуществляется ли техническое регулирование в соответствии с международными обязательствами?
- Сформулированы ли требования технического регулирования таким образом, что они сводят к минимуму ограничения на способность фирм для входа и выхода на рынок?



- Были ли приняты во внимание мнения всех заинтересованных сторон?

- Были ли соблюдены требования Соглашения ТБТ по уведомлению?

Вместе с тем, немаловажным элементом дискуссий, разворачиваемых на площадках форума стран – членов АТЭС, является вопрос взаимного признания систем технического регулирования.

Важно, таким образом, что АТЭС продолжает давать импульс совершенствованию реформы регулирования в странах-членах, побуждая их к дальнейшему развитию четких и ясных стандартов качества регулирования и принципов принятия взвешенных решений по регулированию, а также систематическому обзору внутреннего регулирования с целью сведения к минимуму ненужных расходов и необоснованных барьеров в торговле.

Несомненно, вопросы, обсуждаемые в рамках подходов к Надлежащей регулятивной практике, имеют важнейшее значение для России. В частности, более активное вовлечение России в процесс внедрения в российское законодательство системы СГС будет оказывать положительное влияние на сближение систем технического регулирования в регионе, приводя к устранению чрезмерных нетарифных барьеров в торговле, вызванных различиями в национальных системах маркировки и классификации классов опасности химических веществ. Кроме того, необходимо принять системные меры к тому, чтобы повысить осведомленность представителей промышленности и российских регулирующих органов о наилучшей практике в области регулирования, которой делятся на заседаниях АТЭС представители делегаций – членов АТЭС.

Вместе с тем, на отдельных дискуссионных площадках АТЭС активно обсуждается ряд инициатив развитых стран (США, Японии, Сингапура), внедрение которых в регулятивную практику стран региона АТЭС с большой степенью вероятности окажет негативное влияние на развитие внешней торговли России с этими странами. Речь, в частности, идет о Стратегии зеленого роста, создающей для российской промышленности угрозу протекционист-

ских экологических барьеров на внешних рынках. США как председатель АТЭС в 2011 году активно призывает членов АТЭС к поддержке регуляторами этих стран плана действий по разработке экологических стандартов, максимально гармонизированных с имеющимися в развитых странах «наработками».

Представляется, что России следует весьма взвешенно оценить готовность нашей промышленности к поддержке данных инициатив, уделять серьезное внимание подготовке российской позиции по этим вопросам и вступать в активную дискуссию с инициаторами на предстоящих мероприятиях АТЭС. Особенно это актуально в связи с тем, что Россия как председатель форума АТЭС в 2012 году должна адекватно и последовательно отстаивать интересы своей промышленности, учитывая, что председательствующие в этом году США используют мероприятия АТЭС – 2011 для подготовки предстоящей в 2012 году юбилейной Конференции ООН «Рио+20» по устойчивому развитию и защите окружающей среды.

Несомненно, вопросы Надлежащей регулятивной практики, обсуждаемые в рамках мероприятий АТЭС, имеют важнейшее значение для России. Следует отметить, что Россия проводит активную политику в области совершенствования своей системы технического регулирования. Представляется, что России необходимо активно взаимодействовать с регуляторами других стран – членов АТЭС, чтобы, как минимум, повысить осведомленность представителей промышленности и российских регулирующих органов о наилучшей практике в области регулирования и безопасного обращения химической продукции, которой делятся на заседаниях представители делегаций – членов АТЭС, а, как максимум, формировать позицию делегатов АТЭС с учетом интересов российской промышленности как на внутреннем российском рынке, так и в контексте доступа на рынки стран – членов АТЭС.

Активное и осознанное участие РФ в форуме АТЭС позволит эффективно решать перечисленные выше вопросы не только в пределах нашей страны, но и в пределах всего динамично развивающегося Азиатско-Тихоокеанского региона, оказывая тем самым влияние на мировое развитие в целом.



Примечания:

¹ Архипов В.Я. Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество. Плюсы и минусы интеграции http://www.erudition.ru/referat/printref/id.29459_1.html

² Bogor Declaration - APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx

³ OECD (1997), Working Party No. 2 on Competition and Regulation, "Regulatory Quality and Public Sector Reform." OECD Background Document on Oversight Bodies for Regulatory Reform. Paris: OECD, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/4/41/36785272.pdf>

⁴ APEC INFORMATION NOTES ON GOOD REGULATORY PRACTICE, September, 2000 http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=954

⁵ APEC INFORMATION NOTES ON GOOD REGULATORY PRACTICE, September, 2000 http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=954

⁶ 4th Conference on Good Regulatory Practice, September, 2006, Da Nang City, Vietnam, Sub-Committee on Standards and Conformance (SCSC), 2006/SOM3/SCSC/031

Библиография:

Report on APEC Sub Committee on Standards and Conformance 1-2 March 2011, USA, Washington DC

Christopher Johnson Office of Industries, U.S. International Trade Commission, The Role of Good Regulatory Practice in Reducing Technical Barriers to Trade, October 2009, http://www.usitc.gov/publications/332/working_papers/ID_24.pdf

Study on Good Regulatory Practices for Goods and Services Necessary or Desirable for Climate Change Mitigation and Adaptation, October 2009, APEC Policy

Support Unit, PUBLICATION NUMBER: APEC#209-SE-01.7 http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=954

Семинар ВТО по Надлежащей регулятивной практике, 18-19 марта 2008, G/TBT/GEN/67/Rev.1. http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/wkshop_march08_e/wkshop_march08_e.htm

Ministry of Economic Development of New Zealand, Code of Good Regulatory Practice (Last Updated 28 August 2006) http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC_22149.aspx

4th Conference on Good Regulatory Practice, September, 2006, Da Nang City, Vietnam, Sub-Committee on Standards and Conformance (SCSC), 2006/SOM3/SCSC/031

APEC INFORMATION NOTES ON GOOD REGULATORY PRACTICE, September, 2000 http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=954

APEC. Sub-Committee on Standards and Conformance (SCSC), Guidelines on Preparation, Adoption and Review of Technical Regulations. http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=395846

OECD Background Document on Oversight Bodies for Regulatory Reform. Paris: OECD, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/4/41/36785272.pdf>

Government of Korea. Korea's Response to the APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform. June 28, 2007.

Bogor Declaration - APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx

Архипов В.Я. Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество. Плюсы и минусы интеграции, http://www.erudition.ru/referat/printref/id.29459_1.html

