

Ключевые слова:

экономическая безопасность, национальная безопасность, таможенно-тарифное регулирование, таможенный тариф, таможенно-тарифная политика

Ю. Е. Путихин, к. э. н., доцент,
директор Санкт-Петербургского
филиала АБиК Минфина России
(e-mail: mail@fec.spb.ru)

Таможенно-тарифное регулирование внешнеторговой деятельности России в условиях глобализации

Глобализация мирохозяйственных связей вызывает необходимость существенных изменений в национальных таможенных системах. Для интеграции в единое мировое экономическое пространство Россия должна создать универсальный эффективный механизм регулирования экспортно-импортных операций, отвечающий национальным интересам страны.

Одно из основных условий широкой интеграции Российской Федерации в мировую экономику — создание унифицированного в организационном и правовом плане института таможенно-тарифного регулирования.

Вступая в различные международные экономические организации, Россия получает возможность участвовать в разработке международных правил торговли, влиять на то, чтобы принимались приемлемые для нашей страны решения¹.

Одна из таких организаций, играющая ведущую роль в мировом экономическом сообществе — ВТО. Ее создание было провозглашено Марракешской декларацией, принятой на заключительной сессии Комитета по торговым переговорам Уругвайского раунда 15 апреля 1994 г. Это стало самым значительным событием в развитии международной торговой системы за последние десятилетия. ВТО полностью заменила ГАТТ с 1 января 1996 г., после годового переходного периода.

После того, как в 1998 г. Россия представила в ВТО предложения по условиям доступа на свой рынок зарубежных товаров и по уровню поддержки сельского хозяйства, начались двусторонние переговоры. До середины 2008 г. Россия успешно провела переговоры приблизительно с 60 государствами — членами ВТО.

¹ Дюмулен И. И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, практика. — М.: АЭРгрупп, 2007. — С. 213.

В этот период в законодательство Российской Федерации были внесены изменения, которые приблизили многие его положения к нормам ВТО.

Согласно закону РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ таможенно-тарифное регулирование — это метод государственного регулирования внешней торговли товарами, осуществляемый путем применения ввозных и вывозных таможенных пошлин.²

Основным средством таможенного регулирования является таможенная пошлина. Ввозная пошлина служит для ограничения ввоза импортных товаров на внутренний рынок, вывозная пошлина применяется для повышения цены на товары, имеющие на внешнем рынке более низкую цену, чем на внутреннем или для ограничения их вывоза.

Инструментом таможенно-тарифного регулирования служит тариф, который представляет собой свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, перемещаемым через таможенную границу России и систематизированным в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД)³. Основой для создания ТН ВЭД стала конвенция о гармонизированной системе описания и кодирования товаров (Брюссельской конвенции), к которой Россия присоединилась в 1997 г.

Таможенная стоимость товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации, определяется в соответствии со статьей 12 ФЗ РФ «О внесении изменений в Закон РФ «О таможенном тарифе» (от 08.11.2005 г. № 144), которая предусматривает оценку по стоимости сделки с ввозимыми товарами, по стоимости сделки с идентичными товарами, по стоимости сделки с однородными товарами, а также применение метода вычитания, метода сложения и резервного метода. Это соответствует нормам Соглашения по применению статьи VII ГАТТ-1994 (также известном как Соглашение по таможенной оценке товаров).

В соглашении ВТО по правилам происхождения товаров подтверждены три критерия для определения страны происхождения товара, ранее установленные Международной конвенцией об упрощении и гармонизации таможенных процедур, вступившей в силу 25 сентября 1974 г.: критерий переработки; критерий процентного содержания; перечень товаров, в отношении которых страной происхождения будет считаться то государство, в котором товар полностью произведен. Эти критерии нашли отражение в ст. 29–38 главы 6 Таможенного Кодекса РФ от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ.

Закон РФ «О таможенном тарифе» допускает предоставление преференций (льгот) по таможенному тарифу России, в том числе в отношении товаров, происходящих из государств, образующих вместе с Российской Федерацией зону свободной торговли или таможенный союз. В то же время предусматривается установление тарифных квот на преференциальный ввоз в отношении сельскохозяйственных товаров, аналоги которых производятся в нашей стране. Положения российского законодательства о преференциях основаны на требованиях ГАТТ-94 в соответствии с общей системой преференций (General Systems of Preferences (GSP)) и Соглашения по сельскому хозяйству, устанавливающего порядок предоставления тарифных квот.

Дальнейшее формирование таможенно-тарифной политики, которая служит важнейшим средством регулирования не только внешней, но и внутренней экономической деятельности страны, должно происходить на основе следующих принципов.

² ФЗ РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ, ст. 2, п. 20.

³ ФЗ РФ «О таможенном тарифе» от 1 мая 1993 г. № 5003-1, ст. 1, п. 1 и ст. 2, п. 1.

Принцип законодательного отстаивания внешнеэкономических интересов России на международном законодательном уровне при принятии тех или иных решений международными экономическими сообществами.

Для нашей страны это имеет особое значение, так как в настоящее время она терпит значительные убытки от избирательно действующих торговых барьеров и мер, применяемых в ряде стран против российских товаров и услуг. Кроме того, договоренности в рамках международных организаций выполняют роль многостороннего торгового договора, присоединение к которому существенно снижает потребность в громоздкой системе двусторонних договоров.

Однако России придется столкнуться с тем, что, например, действующие правила ВТО фактически исключают возможность блокирования нежелательных решений отдельными странами, а многолетняя практика ГАТТ/ВТО говорит о том, что эта международная организация в первую очередь выражает и защищает интересы наиболее развитых стран.

Борьба с дискриминацией нашей страны на международных рынках, распространение на Россию режима наибольшего благоприятствования.

Второй принцип формирования таможенно-тарифной политики тесно связан с первым и направлен на устранение дискриминации России на международных рынках. В настоящее время по степени дискриминации Российская Федерация находится на втором месте в мире после Китая. Тот факт, что Россия не входит в ВТО, позволяет странам — членам ВТО отклоняться от правил и общего духа организации в отношении с нашей страной. Яркий пример дискриминации — поправка Джексона-Вэника, которая была принята Конгрессом США в 1974 г. с целью применить к России и другим социалистическим странам дискриминационный торговый режим. Ежегодный ущерб России от дискриминационных мер с учетом косвенных негативных последствий составляет, по оценкам Минэкономразвития, свыше \$4 млрд. Так, согласно официальным данным, против товаров России на мировом рынке в конце 2006 г. применялись 106 дискриминационных мер. Среди них преобладают антидемпинговые процедуры (48 случаев), менее распространенными являются технические барьеры (11), количественные ограничения (9), а также ограничения административного характера (8) и др.⁴

Реализация этого принципа возможна путем вступления в ВТО, в результате чего Россия получит возможность использовать отработанный этой организацией механизм разрешения споров и конфликтных ситуаций.

Создание российских норм внешнеторгового и общеэкономического законодательства и превращение их в постоянный и предсказуемый механизм, основной функцией которого станет развитие внешней торговли и конкурентной среды.

В конечном итоге это приведет к снижению утечки капитала, повышению добросовестности участников внешнеэкономической деятельности, облегчению деятельности государственных органов по информационному обеспечению отечественных производителей и потребителей. Также должна быть решена задача приведения законодательств субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Задачи нормотворческой деятельности в рамках реализации этого принципа таковы:

- приведение правовых норм законодательства РФ в соответствие с общепринятой мировой практикой, на базе которой осуществляется почти 100 % мировой торговли;
- приведение законов Российской Федерации в области внешней торговли в соответствие с принципами гласности, четкости, стабильности;

⁴ Проблемы и перспективы участия России в ВТО // БИКИ, 2007. — 25 окт. — № 122. — С. 43.

- приведение подзаконных актов, ведомственных инструкций в соответствие с законами и международными договорами Российской Федерации;
- приведение всей системы законодательства в соответствие с международными нормами в сфере внешнеторговой деятельности в свете готовности России к прохождению системы нотификации (каждая страна — член ВТО регулярно сообщает в Секретариат ВТО обо всех изменениях в своем внешнеторговом законодательстве по 178 позициям).

Направленность таможенно-тарифного регулирования на развитие производства и повышение конкурентоспособности национальной продукции.

Стимулирование отечественной экономики должно стать основным принципом не только таможенно-тарифного регулирования, но и всей внешнеторговой политики государства. Так, важным следствием вступления России в ВТО станет снижение таможенных пошлин за счет увеличения импорта, которое может послужить источником повышения доходов государственного бюджета от внешнеэкономической деятельности. Это будет способствовать перераспределению средств в более эффективные отрасли и таким образом окажет положительное влияние на экономику. В связи с этим нельзя утверждать, что последствия либерализации таможенных тарифов будут негативными.

Пример — опыт Китая, ставшего полноправным членом ВТО в конце 2001 г. За два года (2001–2003) были радикально снижены таможенные тарифы в сфере торговли товарами: к 2003 г. на сельхозпродукцию они снизились до 16,8 %, а на промышленную продукцию — в среднем с 14,7 % до 10,3 %.⁵ Одновременно аннулировано абсолютное большинство нетаможенных мер. В результате год от года в Китае наблюдается улучшение структуры товарной номенклатуры. Так, заметно выросла доля товаров народного потребления с высокой добавленной стоимостью.

Нацеленность таможенно-тарифного регулирования на снижение уровня инфляции, что позволит обеспечить стабильность и задать направление развитию экономики страны.

Этого можно добиться с помощью таможенно-тарифной либерализации внешней торговли, которая в свою очередь приведет к расширению предложения товаров и услуг и усилению конкуренции на внутреннем рынке. Следствием этих процессов может стать снижение цен. Так, цены на импортные товары и услуги станут ниже за счет снижения таможенных тарифов и ставок на импорт; немного подешевеют и товары, производимые из импортных материалов. В результате Россия сможет добиться снижения инфляции до 2 % в год. Кроме того, на внутренний рынок будут поступать более качественные товары (услуги) модернизируемых под влиянием иностранной конкуренции отечественных предприятий.

Создание более благоприятных условий доступа на зарубежные рынки (и соответственно, увеличение экспорта) для российских поставщиков промышленной продукции и ряда видов услуг за счет расширения круга стран, распространяющих на Россию режим наибольшего благоприятствования (РНБ) и национальный режим (НР).

В настоящее время 120 стран предоставляют России РНБ и более 80 государств — НР. С учетом всех членов ВТО количество стран первой группы увеличится минимум на 30, а второй — на 70.

⁵ Стровский Л. Е. Цзян Цзин. Китай после вступления в ВТО. Адаптация китайской экономики к условиям мирового хозяйства. — М.: ЮНИТИ, 2007. — С. 187.

Однако, учитывая слабую конкурентоспособность продукции многих отраслей российской промышленности, данный принцип необходимо реализовать не только для расширения экспорта таких отраслей, как среднее и тяжелое машиностроение, оборонная промышленность, топливно-сырьевые товары и др., которые и так сталкиваются с минимальными тарифными барьерами на мировых рынках. Необходимо добиваться создания таких таможенно-тарифных преференций, которые позволят развивать в стране наукоемкие производства.

После вступления России в ВТО благоприятный уровень пошлин для российских товаров будет основываться на одном универсальном международном договоре. Уровень пошлин станет юридически связанным, изменение условий договора другими странами без консультаций с нами будет затруднено. Откроются возможности и для расширения экспорта услуг. В целом объем торговли услугами значительно превосходит объем мировой товарной торговли. В рамках Соглашения ВТО по торговле услугами (ГАТС) мы получим принцип наибольшего благоприятствования и национальный (т. е. одинаковый с местными провайдерами) режим для продаж наших услуг, в том числе на территории зарубежных стран, а это означает хорошие перспективы для роста наших инвестиций за рубеж.

Положительную роль в развитии российской экономики могут сыграть также соглашения ВТО по торговым аспектам инвестиционных мер (ТРИМС) и по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Первое регулирует ряд вопросов международного движения капиталов и может заменить положения двусторонних соглашений России о защите и поощрении инвестиций. Второе дополнит существующий национальный режим защиты интеллектуальной собственности принципом наибольшего благоприятствования, которым руководствуются члены ВТО во взаимоотношениях друг с другом.

Кроме того, необходимо создать эффективную систему государственного поощрения промышленного экспорта. Возможно, решение этой задачи лежит на пути создания специализированных экспортно-импортных структур, через которые можно осуществлять значительные объемы машинотехнического экспорта.

Повышение эффективности внешнеэкономической деятельности государства за счет упрощения системы таможенных пошлин и снижения других торговых барьеров.

Как следствие, предсказуемость и прозрачность экономики привлекут новых партнеров и повысят товарооборот. Недискриминационный подход, большая определенность условий торговли и их упрощение — все это будет способствовать понижению расходов компаний, оптимизации их деятельности и созданию благоприятного климата для торговли и инвестиций.

Однако в рамках данного принципа необходимо формирование четкой государственной промышленной, денежно-кредитной и налоговой политики, которая должна быть направлена на привлечение инвестиций в высокотехнологичные отрасли.

Так, например, Китай, ставший членом ВТО только в конце 2001 г., лидировал предыдущие годы по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций среди развивающихся стран. В период с 1997 по 2000 гг. Китай ежегодно привлекал от \$41 до \$44 млрд. Для сравнения: объем привлеченных прямых иностранных инвестиций в Россию за этот же период составил от \$2,7 до \$6,6 млрд.

Прозрачность и доступность всей информации по правилам торговли для обществу, более четкие критерии по правилам, охватывающим вопросы безопасности и стандарты на продукцию, применение принципа недискриминации окажут положительное влияние на внешнеэкономическую деятельность, сокращая возможность произвольного принятия решений.

Создание системы таможенно-тарифной защиты национального производителя (разумная протекционистская политика).

В ходе исследования отдаленных социальных последствий либерализации внешней торговли России было проанализировано три возможных сценария развития экономики страны⁶:

- сценарий 1 — «инерционный» вариант развития без присоединения к ВТО, в этом случае тарифная защита сохраняется на нынешнем уровне;
- сценарий 2 — на первоначальном этапе присоединения к ВТО происходит повышение уровня импортных тарифов на определенный набор товаров до максимального уровня, их связывание, а затем постепенное их снижение. Предполагается, что на первом этапе временное поддержание более высокого защитного барьера будет сопровождаться ростом конкурентоспособности отечественных производителей;
- сценарий 3 — импортные тарифы меняются только в сторону снижения в рамках тарифных обязательств.

Так, при вступлении России в ВТО российские предприятия потеряют долю внутреннего рынка вследствие более высокой конкуренции со стороны иностранных фирм. В ходе переговоров с ВТО по тарифным вопросам по каждой товарной позиции должны быть установлены лимиты ввозных таможенных пошлин, которые Россия обязуется не превышать в адаптационный период. Однако сегодня Россия по многим товарным позициям имеет более либеральный режим доступа на свой внутренний рынок, чем страны ВТО. Так, если в России уровень средневзвешенного тарифа, определяющего реальную планку тарифных барьеров, составляет 16 %, то в странах ЕС, если привести их к российской структуре импорта, — 27 %.

Развитые страны ВТО активно используют эскалацию импортных тарифов, т. е. повышение ставок в соответствии со степенью переработки ввозимой продукции. Это позволяет даже при сравнительно невысоких в среднем таможенных барьерах достаточно жестко защищать внутренние рынки продукции с более высокой степенью переработки.

Количество товарных позиций, по которым действующие ставки России ниже ставок конвенционных пошлин стран ЕС, составляет без малого 30 % всей номенклатуры ТН ВЭД, более половины из них приходится на промышленные изделия.

Следует также учитывать, что на сегодняшний день пошлины в России выполняются в основном фискальную, а не протекционистскую роль. Кроме того, значительная часть российского импорта ввозится по «серым» схемам (по официальным данным — около 50 %, в том числе 60 % одежды, 80 % бытовой техники).

При вступлении России в ВТО наибольшей степени защиты потребуют такие отрасли, как авиастроение, автомобилестроение, пищевая промышленность, фармацевтика, легкая и электронная промышленность, связь, сфера услуг, банковский сектор. Большинство российских предприятий, производящих высокотехнологичную продукцию, не смогут конкурировать с западными производителями. Относительно небольшой уровень капитализации российских предприятий не позволит им противостоять зарубежным корпорациям на внутреннем рынке.

По оценкам экспертов, иностранные компании могут получить примерно 15 % российского внутреннего рынка в дополнение к нынешним 15 %. ВВП России составляет около \$800 млрд (оценка по обменному курсу). Из них на долю потребительского рынка приходится \$550-600 млрд, так что участие нашей страны в ВТО принесет

⁶ Чиркин А. Предстоящее вступление России в ВТО и потенциальные экономические риски // Вопросы экономики. — 2005. — № 5. — С. 24.

иностранным компаниям дополнительно около \$90-100 млрд ежегодно. Таким образом, специалисты оценивают отношение стоимости нашего «выигрыша» от присоединения к ВТО и соответствующих издержек как минимум один к четырем⁷.

В рамках этого принципа следует также разработать особую систему таможенного обложения предприятий малого бизнеса, которые в ходе либерализации внешнеэкономических отношений становятся наиболее уязвимыми.

Формирование такой таможенно-тарифной политики, которая позволит в какой-то мере смягчить внутренний рост цен на энергоносители, вызванный их «подтягиванием» к мировым ценам.

В долгосрочной перспективе такие меры должны повысить конкурентоспособность предприятий путем более эффективного использования энергетических ресурсов. Россия уже объявила курс на сближение внутренних и мировых цен на энергоносители, но форсированный рост внутренних цен, опережающий меры по поддержке и реструктуризации предприятий, будет иметь негативный инфляционный эффект на макроуровне и вызовет снижение платежеспособности предприятий на микроуровне. Следовательно, не реализовав данный принцип, Россия может лишиться одного из важнейших преимуществ страны, располагающей крупными запасами углеводородного сырья.

К нежелательным последствиям либерализации можно отнести требование некоторых международных экономических организаций сократить или даже полностью отменить экспортную пошлину на поставки топлива и сырья из России. Государство в свою очередь лишится значительной части своих доходов, поскольку в настоящее время высокие экспортные пошлины на нефть, газ и цветные металлы являются источником крупных поступлений в государственный бюджет.

Выработка взвешенной тарифно-таможенной политики в области обложения экспорта углеводородов и цветных металлов является одним из ведущих принципов внешнеторговой политики.

Создание условий для достижения оптимального соотношения внутреннего производства продовольствия и внешней торговли при формировании политики продовольственной безопасности России.

В России порог продовольственной безопасности существенно превышен, и угроза потери Россией продовольственной независимости выглядит достаточно реальной, особенно с учетом возможных негативных последствий присоединения страны к ВТО, когда все усилия развитых государств будут направлены на «взламывание» российского рынка и открытие его для своих национальных производителей. При этом необходимо учитывать, что уже сегодня страна завозит из-за границы треть всего необходимого продовольствия, а в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах этот показатель достигает 70 %.

Формирование интегрированного экономического пространства с единой таможенно-тарифной политикой в рамках региональных торговых соглашений СНГ, ЕврАзЭС.

Необходимость такого формирования обусловлена тем, что Россия устойчиво занимает лидирующую позицию во внешнеторговом обороте отдельных стран СНГ. Украина, Казахстан и Белоруссия импортируют из России от 42 до 64 % всего объема своего экспорта. А такие страны, как Таджикистан, Молдова и та же Белоруссия экспортируют в Россию от 33 до 51 % своих товаров.

⁷ Вступление в ВТО: задержись на пороге // Эксперт. — 2006. — 6 ноября. — С. 65.

Страны СНГ, особенно Белоруссия, Украина и Казахстан, входящие в ЕврАзЭС, необходимы России как рынки сбыта российской продукции с высокой степенью переработки и как полигон для отработки стратегии продвижения российских товаров на рынки третьих стран. Нельзя не учитывать, что доля продукции с высокой степенью переработки в российском экспорте в страны СНГ почти втрое выше, чем в страны дальнего зарубежья. Если в страны дальнего зарубежья Россия экспортирует 7-8 % всего экспорта гражданской машинотехнической продукции, то в СНГ — 20 %. Для ряда отраслей машиностроения (энергетическое, железнодорожное, станкостроение и др.) экспорт в СНГ является важнейшим каналом реализации продукции. С другой стороны, качество продукции металлургии и машиностроения России сильно зависит от импорта из стран СНГ ряда полезных ископаемых.

Основные направления совершенствования таможенно-тарифного законодательства, которых необходимо придерживаться в ближайшем будущем для формирования адекватной системы таможенно-тарифного регулирования в контексте присоединения России к ВТО:

1. Создание нового федерального закона, дающего четкое и развернутое определение таможенно-тарифного регулирования и системы средств таможенно-тарифного регулирования, внесение изменений в таможенно-тарифное законодательство.

2. Дальнейшая оптимизация средств таможенно-тарифного регулирования для создания отлаженного механизма с целью вступления России в ВТО путем совершенствования составляющих таможенного тарифа, с внесением поправок в соответствующие Постановления Правительства РФ.

3. Создание единой базы данных, содержащей сведения о товарах, пересекающих таможенную территорию РФ, для решения задачи определения на практике таможенной стоимости товаров; разработка методик калькулирования расходов по продвижению и реализации готового товара на внутреннем рынке.

Библиография

1. Федеральный закон РФ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ.
2. Федеральный закон РФ «О таможенном тарифе» от 1 мая 1993 г. № 5003-1.
3. Арсюхин, Е. Всемирное торговое откровение. Российскому бизнесу в последний раз вскрыли блага ВТО // Российская бизнес-газета. — 2008. — 19 февр. — № 641. — С. 21.
4. Вступление в ВТО: задержись на пороге // Эксперт. — 2006. — 6 ноября. — С. 65.
5. Дюмулен, И. И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, практика. — М.: АЭРгруп, 2007. — С. 213.
6. Иванов И. Д. Россия на пороге ВТО // Мировая экономика и международного отношения. — 2007. — № 8. — С. 3-15.
7. Проблемы и перспективы участия России в ВТО // БИКИ. — 2007. — 25 окт. — № 122. — С. 43.
8. Серова, Е., Карлова, Н. Соглашение по сельскому хозяйству Уругвайского раунда ГАТТ и влияние вступления России в ВТО на агропродовольственный сектор. — М.: Весь мир, 2006. — С. 113.
9. Стровский, Л. Е. Цзян Цзин. Китай после вступления в ВТО. Адаптация китайской экономики к условиям мирового хозяйства. — М.: ЮНИТИ, 2007. — С. 187.
10. Чиркин, А. Предстоящее вступление России в ВТО и потенциальные экономические риски // Вопросы экономики. — 2005. — № 5. — С. 24.