



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка

Статья "Нетарифные ограничения во внешней торговле"(Ю.Н.Кудрявец)(по состоянию на 18.02.2009)("Промышленно-торговое право", 2009, N 01)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 02.11.2012

"Промышленно-торговое право", 2009, N 01

НЕТАРИФНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ВО ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛЕ

Материал подготовила
Ю.Н.КУДРЯВЕЦ,
научный редактор журнала
"Промышленно-торговое право"

Подписано в печать 18.02.2009

В условиях активного развития международных экономических отношений практически все государства используют меры по защите внутреннего рынка и интересов своих товаропроизводителей и содействуют продвижению национальных товаров на внешние рынки. С этой целью применяются всевозможные инструменты экономического и публичного характера, прямо или косвенно влияющие на внешнеторговую деятельность резидентов и нерезидентов. Наиболее гибкими и удобными инструментами являются нетарифные методы государственного регулирования, представляющие собой административные барьеры и ограничения, решение о введении которых практически всегда находится во внутренней компетенции государства.

Использование нетарифных методов регулирования внешней торговли позволяет влиять на рост экспорта и снижение доли импортных товаров на внутреннем рынке, поддерживать торговый баланс, рационально распоряжаться иностранной валютой, предотвращать вывоз остродефицитных товаров, обеспечивать экологическую безопасность в стране и т.д. Применение нетарифных методов в отличие от тарифных мер тяжелее обнаружить и ограничить, поэтому страны чаще обращаются именно к нетарифным инструментам торговой политики.

Вместе с тем закрепленные законодательством нетарифные меры и ограничения усложняют деятельность национальных субъектов, осуществляющих внешнеэкономические операции, поскольку требуют от последних прохождения дополнительных регистраций, получения разрешений (лицензий), оформления специальных документов и пр. Если проанализировать правовое регулирование экспортных и импортных операций, то становится очевидным, во-первых, комплексность самих импортных и экспортных операций, и, во-вторых, их обременение рядом административных, таможенных, процедурных и других требований, что затрудняет их осуществление. Отмечается также большое количество актов регулирования, требования которых следует учитывать субъектам хозяйствования, и органов, компетентных осуществлять правовое регулирование импортных (экспортных) операций.

В связи с этим возникает вопрос: насколько меры, целью которых является защита национальных субъектов, на самом деле соответствуют интересам этих субъектов? В представленном вниманию читателей материале мы предлагаем комментарии и мнения по данному вопросу ведущих специалистов в области государственного нетарифного регулирования внешней торговли: Вадима Владимировича Ламкова, начальника управления нетарифного регулирования Министерства торговли Республики Беларусь, Андрея Александровича Планина, заместителя начальника управления организации таможенного контроля Государственного таможенного комитета Республики Беларусь, Владимира Георгиевича Олешкевича, главного специалиста управления внешнеторговой политики Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь, Татьяны Анатольевны Ястреб, 1-го секретаря отдела защитных мер и доступа на рынки Департамента внешнеэкономической деятельности Министерства иностранных дел Республики Беларусь, Алексея Ивановича Анищенко, партнера ООО "Власова, Михель и партнеры", старшего преподавателя кафедры международного частного и европейского права факультета международных отношений БГУ.

Система нетарифного регулирования внешней торговли

Круг нетарифных мер государственного регулирования внешнеторговых отношений весьма обширен. Как отметил Вадим Владимирович Ламков, по некоторым классификациям Конфедерации ООН по торговле и развитию и ВТО в международной торговле применяется от 200 до 500 ограничительных мер, большинство из которых - неразрешенные. Нетарифные ограничения почти не регулируются международными соглашениями, и, используя их в своей торговой политике, государства чувствуют себя свободнее, чем при введении тарифных мер. Насчитывается довольно большое количество мер, которое

образуется за счет введения государствами технических барьеров, мер валютного регулирования и других мер, используемых в том числе и для влияния на внешнеторговый оборот. А по правилам, выработанным ВТО, любые технические ограничения должны работать так, чтобы не оказывать целенаправленного влияния только на импортные или экспортные потоки или воздействовать в равной степени на все товары: и отечественные, и импортные. Поэтому условно называемых "разрешенных" ВТО ограничительных мер немного, они четко классифицированы и описаны в документах этой организации.

Правом Республики Беларусь, по словам В.В.Ламкова, закреплён сравнительно небольшой набор нетарифных ограничительных мер, однако четкой их классификации или перечня не существует. Исходя из цели применения выделяют три основные группы таких мер:

- 1) ограничения, применяемые по экономическим основаниям (эти меры в основном сводятся к количественным ограничениям экспорта и импорта);
- 2) административные ограничения, применяемые по основаниям неэкономического характера;
- 3) предоставление исключительного права на совершение внешнеторговых операций с определенными категориями товаров.

Система государственного нетарифного регулирования внешней торговли в Республике Беларусь в течение последних пяти лет существенно обновилась. Правовой основой этой системы являются два закона, принятые 25 ноября 2004 года: "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" (далее - Закон о внешней торговле) и "О мерах по защите экономических интересов Республики Беларусь при осуществлении внешней торговли товарами" (далее - Закон о защитных мерах). В развитие норм Закона о внешней торговле приняты Указ Президента Республики Беларусь от 28.01.2006 N 57 "О некоторых мерах по совершенствованию государственного регулирования внешнеторговой деятельности" (далее - Указ N 57), который в основном регулирует порядок применения нетарифных ограничений по основаниям экономического характера, т.е. тех мер, которые реализуют экономическую политику государства, а также Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 N 502 "О запретах и ограничениях на перемещение отдельных видов товаров через таможенную границу Республики Беларусь" (далее - Указ N 502), детализирующий порядок применения нетарифных мер по основаниям неэкономического характера.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.09.2008 N 1397 "О некоторых вопросах порядка перемещения отдельных видов товаров через таможенную границу Республики Беларусь" (далее - Постановление N 1397), принятое в развитие Указа N 502, В.В.Ламков охарактеризовал весьма положительно, назвав его впечатляющей кодификацией всей системы мер нетарифного регулирования, применяемых по основаниям неэкономического характера. Оно содержит 27 перечней подконтрольных товаров, ввоз и вывоз которых через таможенную границу Беларуси ограничен, и 18 положений о порядке выдачи соответствующих разрешительных документов. Нормы Указа N 57 конкретизированы в принятом 27 сентября 2006 г. постановлении Совета Министров Республики Беларусь N 1267 "О лицензировании внешней торговли отдельными видами товаров" (далее - Постановление N 1267).

Кроме того, обновленное законодательство также четко определило компетенцию государственных органов в области установления и применения нетарифных барьеров и разрешительных процедур. Меры нетарифного регулирования, которые применяются по основаниям экономического характера, "ведет" и контролирует Министерство торговли Республики Беларусь. В отношении мер, применяемых по основаниям неэкономического характера по отдельным категориям товаров, контролирующие функции выполняют Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство по чрезвычайным ситуациям и т.д. Контроль над правильностью применения мер по защите экономических интересов государства во внешнеторговых отношениях осуществляет Министерство иностранных дел.

В целом В.В.Ламков отметил, что система нетарифного регулирования внешней торговли в Республике Беларусь выстроена очень четко, количество нормативных актов сократилось, все разрешительные процедуры и необходимые для них документы исчерпывающе описаны. Это позволяет субъектам хозяйствования преодолевать установленные барьеры без особых сложностей. Вместе с тем он заметил, что наличие в отечественной экономике крупного государственного сектора и мощной системы административного управления в определенных случаях позволяет отраслевым ведомствам применять не закрепленные в законодательстве административные меры регулирования внешнеторговых операций, которые иногда оказываются оправданными.

Меры нетарифного регулирования, применяемые
по основаниям экономического характера

Министерство торговли является основным органом, координирующим "экономические нетарифные меры", поэтому В.В.Ламков охарактеризовал их более детально.

На сегодняшний день действующим законодательством установлены только отдельные количественные ограничения по экспорту некоторых видов товаров. В частности, официально лицензируются и ограничиваются некоторые виды сельскохозяйственного сырья: зерновые, семена льна и рапса, нефть и нефтепродукты, драгоценные металлы и камни, минеральные удобрения, отходы и лом металлов.

На импорт в нашей стране отменены практически все количественные ограничения. Существует процедура лицензирования импорта алкогольной продукции, непивцевой спиртосодержащей продукции, химических средств защиты растений.

Постановление N 1267, являющееся комплексным актом в области лицензирования внешней торговли, закрепляет три перечня товаров, экспортные или импортные операции с которыми осуществляются только на основании специального разрешения:

- 1) товары, экспорт которых лицензируется Министерством торговли;
- 2) товары, импорт которых лицензируется Министерством торговли;
- 3) товары, экспорт которых осуществляется на основании специальных лицензий образца Европейского союза для торговли текстильными изделиями (в государства ЕС и Турцию).

Кроме указанных списков подконтрольных товаров Постановление N 1267 определяет порядок лицензирования, а также содержит инструкцию по заполнению всех необходимых документов.

По вопросу ограничительных мер экономического характера Андрей Александрович Планин разъяснил, что Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь принято постановление от 28.03.2003 N 25 "О мерах по контролю за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями порядка квотирования и лицензирования экспорта и импорта товаров", которым определен порядок действий экспортеров, импортеров и таможенных органов в отношении постановления на контроль лицензий, а также осуществления контроля за поставками товаров в соответствии с ними, чтобы не допустить поставок сверх количества, указанного в лицензии.

В торговых отношениях с Россией таможенное оформление товаров не осуществляется, несмотря на это субъект хозяйствования должен иметь все предусмотренные законодательством документы на товар.

В ходе беседы специалисты отдельно выделили закрепленный отечественным законодательством необычный для общепринятой в мире системы нетарифных мер регулирования механизм - заключение внешнеторговых договоров, предметом которых являются определенные категории товаров, только на Белорусской универсальной товарной бирже. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16.06.2004 N 714 "О мерах по развитию биржевой торговли на товарных биржах" обязывает субъектов хозяйствования совершать экспортные или импортные сделки с определенными этим же постановлением видами товаров только через указанную биржу. Тем самым товарная биржа - сугубо экономический институт - становится элементом системы государственного регулирования внешнеторговых отношений. По словам В.В.Ламкова, на данном этапе такое ограничение оправданно, так как практически все высоколиквидные ресурсы государства (металл, сельскохозяйственное сырье и т.п.) реализуются за рубежом организациями государственной формы собственности, а использование возможностей Белорусской универсальной товарной биржи помогает устанавливать реальные цены на данные товары и избегать других злоупотреблений.

В последние годы в нашей стране активно стала распространяться еще одна специфическая ограничительная мера - предоставление исключительного права на экспорт или импорт товаров. Так, в настоящее время исключительное право установлено на экспорт калийных удобрений и лесоматериалов; в отношении импорта существует исключительное право на ввоз алкогольных изделий, табака и табачных изделий, рыбы и морепродуктов.

Механизм предоставления исключительного права эквивалентен такому институту международного торгового права, как открытая генеральная лицензия, которая не ограничивает количество и стоимость товара, а просто закрепляет за субъектом право на осуществление внешнеторговых сделок с определенными товарами. В мировой торговле данный институт применяется достаточно часто, хотя и не приветствуется. Например, в Японии ввоз в страну табачных изделий осуществляет только один специмпортер именно на основании генеральной лицензии. В нашей стране этот механизм немного модифицирован с учетом белорусских реалий, но суть его осталась неизменной: субъекту предоставляется определенное право, и никто другой таким правом воспользоваться уже не может. Согласно отечественному законодательству исключительное право предоставляет только Президент Республики Беларусь, в то время как в России такой же механизм реализуется через лицензии Министерства торговли. Правовой основой являются ежегодно принимаемые Правительством Республики Беларусь по

согласованию с Президентом Республики Беларусь постановления, в которых определяются не только объемы товаров, разрешенных к экспорту, но и указываются конкретные субъекты хозяйствования, которым предоставлено право эти объемы реализовывать.

В.В.Ламков отдельно остановился на процедуре вывоза минеральных удобрений, отходов и лома металлов, так как она строится на сочетании лицензирования и количественных ограничений, а по своей сути реализует то же самое исключительное право.

В связи с этим, по мнению В.В.Ламкова, необоснованно утверждать, что закрепленные законодательством меры нетарифного регулирования, применяемые по основаниям экономического характера, являются препятствием для нормального ведения субъектами хозяйствования внешней торговли. Основной проблемой скорее являются не прописанные в законодательстве, но часто применяемые органами государственного управления ограничения административного характера. Их даже обжаловать в установленном порядке сложно, поскольку они зачастую вводятся на основании инструктивных указаний ведомств, а то и устных распоряжений.

Владимир Георгиевич Олешкевич охарактеризовал государственное нетарифное регулирование внешней торговли с точки зрения отраслевого ведомства, которое выполняет важные функции в данных отношениях, например, функцию согласования документов для получения лицензии на осуществление внешнеторговых операций с отдельными видами товаров на основании постановления Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 18.10.2006 N 68 "Об утверждении Инструкции о порядке согласования заявлений на лицензию на экспорт и (или) импорт товаров", принятого во исполнение Постановления N 1267.

Он также отметил, что в последнее время ужесточились требования к качеству экспортируемой сельскохозяйственной продукции, в том числе и при поставках в Российскую Федерацию. Кроме того, российская сторона внимательно следит за соблюдением белорусскими предприятиями в полном объеме российских ветеринарно-санитарных норм и правил при производстве и перевозках животноводческой продукции. После проверок, проведенных Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному контролю Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2009 года имеется 115 белорусских предприятий, продолжающих осуществлять такие поставки. Сейчас на межведомственном уровне создана совместная рабочая группа, которая занимается решением вопросов беспрепятственных взаимных поставок продукции.

Меры нетарифного регулирования, применяемые по основаниям неэкономического характера

Нетарифные барьеры неэкономического характера, как отметил Андрей Александрович Планин, образуют систему различных запретов и ограничений на перемещение товаров через таможенную границу Республики Беларусь. Они направлены на обеспечение общественной безопасности, защиту здоровья, окружающей среды и т.д. Товар попадает в категорию подконтрольных, если по коду ТН ВЭД и названию относится к одному из закрепленных Постановлением N 1397 перечней. Товаров, полностью запрещенных к перемещению через таможенную границу, очень мало: это, например, отходы, которые нельзя утилизировать, озоноразрушающие вещества, некоторые средства защиты растений, растения и животные, занесенные в Красную книгу Республики Беларусь. Остальные товары ограничены к перемещению. При этом А.А.Планин специально обратил внимание на отсутствие в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях ответственности за ввоз товаров, ограниченных к перемещению, без соответствующих разрешительных документов.

Меры по защите экономических интересов государства во внешней торговле

Татьяна Анатольевна Ястреб отметила, что ранее упоминавшийся Закон о защитных мерах является основным документом, который определяет порядок введения, применения и отмены различных мер по защите экономических интересов государства. К ним относятся специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, которые реализуются посредством введения соответствующих видов пошлин, специальных импортных квот (специальные меры), принятия добровольных ценовых обязательств (антидемпинговые или компенсационные меры). На стадии разработки этот Закон прошел экспертизу в Секретариате ВТО, поэтому применяемые меры в целом соответствуют требованиям данной организации.

Принятию защитных мер обязательно должно предшествовать расследование, проводимое Министерством иностранных дел Республики Беларусь в соответствии с Положением о порядке

проведения расследования в целях применения специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 09.06.2005 N 612. Защитные меры вводятся, если по результатам расследования будет установлено, что импорт какого-либо товара в Республику Беларусь осуществляется в таких количествах и на таких условиях, что это причиняет существенный ущерб отрасли белорусской экономики или создает угрозу его причинения. Процедура проведения расследования является открытой, вся информация публикуется в газете "Республика". В расследовании могут принять участие все заинтересованные лица, чьи права затрагиваются расследованием, в том числе и иностранные производители, которые в целях защиты своих интересов вправе представлять различные документы, готовить комментарии, принимать участие в публичных слушаниях, высказывать собственное мнение относительно обстоятельств расследования и др.

Наиболее часто используемым средством защиты во внешней торговле являются антидемпинговые меры, которые применяются индивидуально в отношении экспортеров, допустивших демпинг, или самого демпингового товара. Также достаточно распространены компенсационные меры. Преимущественное использование двух указанных инструментов объясняется тем, что они направлены на пресечение манипуляций с ценами, скрытого субсидирования и нечестного импорта, поэтому на сегодняшний день они признаются мировым сообществом в качестве наиболее обоснованных с правовой точки зрения мер.

Специальные защитные меры направлены на сдерживание так называемого честного импорта, и потребность во введении этих мер определяется ситуацией с какими-либо конкретными товарами на внутреннем рынке. В Республике Беларусь практика введения защитных мер берет начало в 2001 году. За период с 2001 по 2008 годы проведено 11 расследований: девять специальных защитных и два антидемпинговых; по их результатам введены три специальные меры.

Наши ближайшие соседи гораздо активнее используют нетарифные инструменты: в Украине применяется 14 антидемпинговых мер, в том числе три меры в отношении белорусских товаров, и семь специальных мер; в Российской Федерации - четыре антидемпинговые и три специальные защитные.

Практика применения ограничительных мер во внешней торговле

Алексей Иванович Анищенко подчеркнул, что защита национальных интересов - совершенно нормальное явление для любого государства. Это принцип, который признается ВТО в качестве одного из основополагающих принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Однако эта защита должна осуществляться в рамках закрепленных законодательством правил.

Он выделил пять проблемных моментов, с которыми субъектам хозяйствования приходится сталкиваться на практике:

- 1) сроки внешнеторговых операций, которые часто становятся труднопреодолимой преградой в процессе исполнения некоторых договоров, например, договора поставки сложнотехнического оборудования, строительного подряда и др.;
- 2) условия расчетов по внешнеторговым контрактам (особенно в нынешней ситуации, когда осуществление предоплаты по внешнеторговым контрактам ограничено);
- 3) правила ценообразования, закрепленные в законодательстве;
- 4) таможенные процедуры, которые зачастую занимают достаточно длительное время;
- 5) административные барьеры, а также иные требования контролирующих органов, которые иногда бывают произвольными и трудновыполнимыми.

Жесткое государственное регулирование этих сфер значительно усложняет отношения белорусских субъектов хозяйствования с иностранными партнерами.

Рассматривая этот вопрос, А.А.Планин заметил, что вступивший в силу осенью 2008 года Указ Президента Республики Беларусь от 27.03.2008 N 178 "О порядке проведения и контроля внешнеторговых операций" существенно упростил жизнь субъектам хозяйствования в связи с теми моментами, которые выделил А.И.Анищенко. В частности, стали более простыми порядок оформления паспорта сделки и порядок продления сроков исполнения внешнеторговых обязательств, был увеличен срок представления статистической декларации и т.д. Субъекты хозяйствования должны лишь четко выполнять требования законодательства и стараться оформить все документы вовремя.

Вместе с тем А.И.Анищенко указал, что действующее законодательство содержит достаточно много инструментов, использование которых может улучшить условия осуществления внешнеторговой деятельности. К ним, в частности, относятся принципы преференций и наибольшего благоприятствования, режим свободы транзита, а также гласность при разработке и принятии нормативных правовых актов, затрагивающих порядок осуществления внешнеторговой деятельности (ст. 9 Закона о внешней торговле). Еще одним примером может служить закрепленное в ст. 4 Закона о внешней торговле правило избрания

таких мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности, которые будут не более обременительными для ее участников, чем это необходимо для эффективного обеспечения целей, преследуемых данными мерами.

Кроме того, импортеры сами могут и должны использовать существующие правовые механизмы, а также принимать превентивные меры для защиты собственных интересов. Так, например, для разрешения конфликтных ситуаций с таможенными органами весьма эффективным может оказаться использование процедуры консультаций; для предотвращения неправомерного наложения экономических санкций уполномоченными государственными органами следует обращаться с жалобой в вышестоящий орган и т.д., не говоря уже об обращении за защитой в суд. Любое государство имеет право устанавливать жесткие правила и ограничения для реализации собственных интересов, а субъекты хозяйствования не должны игнорировать предусмотренные законодательством инструменты и механизмы, которые помогут им отстаивать свои интересы.

