

ТАМОЖЕННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

Виктор Батанин, советник отдела товаров Департамента торговых переговоров Министерства экономического развития и торговли



Какие ведомства участвуют в разработке, принятии и реализации таможенной политики? Как они взаимодействуют между собой? В чем особенности таможенной политики России в отношении электронных компонентов, материалов, технологического оборудования и электронной аппаратуры? Каковы будут последствия вступления России в ВТО для российского рынка высоких технологий? Все эти актуальные вопросы мы адресовали специалисту Минэкономразвития.

Таможенное регулирование является составной частью внешнеэкономического регулирования. Нормативно-правовой основой таможенной и тарифной политики в России являются Закон РФ ФЗ №5003-1 – от 21 мая 1993 г. «О Таможенном тарифе» и «Таможенный Кодекс РФ» ФЗ №61 – от 28 мая 2003 г. с последующими изменениями и дополнениями, а также Указы Президента и постановления Правительства РФ. В соответствии с этими нормативными документами происходит формирование, изменение и применение таможенного тарифа. Российское таможенное законодательство выстроено в соответствии с международными правилами, так как Россия уже много лет является активным участником, а с 1993 г. – полноправным членом Международной таможенной организации (World Customs Organization – WCO). В 1997 г. Россия присоединилась к Международной Конвенции по гармонизированному описанию и кодированию товаров. Основные понятия «Таможенного кодекса РФ» и Закона РФ «О таможенном тарифе» (таможенная территория, таможенная пошлина, таможенный тариф, тарифная квота, таможенная стоимость товара и др.) соответствуют нормам ВТО и базовым положениям Киотской Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур.

ТАМОЖЕННЫЙ ТАРИФ: РОЛЬ, ПРИНЦИПЫ, СТРУКТУРА

Таможенный тариф (ТТ) – важнейший инструмент торговой политики и государственного регулирования внутреннего рынка России в его взаимодействии с мировыми рынками товаров. Российский ТТ базируется на тех же принципах, что и таможенные тарифы большинства стран. К этим принципам относятся, в частности, эскалация тарифа – повышение ставок пошлин по мере роста степени обработки продукции, а также эффективный тариф – установление низких ставок пошлин на товары, необходимые для развития производств с высокой добавленной стоимостью.

В современных условиях импортный ТТ применяется в России для:

- регулирования конкурентного воздействия импортных товаров на рынок с целью создания более благоприятных условий для развития отечественных производств;
- содействия прогрессивным изменениям структуры национального производства и потребления, модернизации экономики;
- защиты российского рынка от недобросовестной иностранной конкуренции;
- увеличения доходной части федерального бюджета и улучшения платежного баланса страны;

– насыщения потребительского рынка товарами.

Как показывает международная практика, реализации названных целей в наибольшей мере отвечает трехуровневая структура тарифа. Каждый уровень тарифа определен в зависимости от степени обработки того или иного вида продукции. Базовая структура российского импортного тарифа такова: ставки адвалорных импортных таможенных пошлин составляют, как правило:

- на сырье и материалы – 0–5%;
- на полуфабрикаты и комплектующие – 5–15%;
- на готовые изделия – 15–30%.

При этом на практике в тарифной системе к 11032 тарифным позициям товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) применяются семь уровней адвалорных ставок импортных таможенных пошлин (0, 5, 10, 15, 20, 25 и 30%), а в ряде случаев и более высокие ставки, так называемые «тарифные пики».

ФОРМИРОВАНИЕ СТАВОК ТАМОЖЕННОГО ТАРИФА

С точки зрения теории фактические уровни ставок действующего ТТ определяются исходя из базовых уровней с учетом объективных показателей развития национальной экономики, таких, в частности, как:

- принципиальная возможность и сроки, необходимые для организации производства аналогичной (импортозамещающей) продукции внутри страны;
- социальная и экономическая значимость того или иного вида импортируемой продукции, степень дефицитности товара на внутреннем рынке;
- экономическая безопасность;
- степень монополизации внутреннего рынка;

— уровень конкурентоспособности отечественной продукции и связанная с этим задача сохранения существующих или создания новых рабочих мест.

На практике вопросами таможенно-тарифного регулирования импорта и экспорта занимается Межведомственная комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике (ТТП) (председатель — Министр экономического развития и торговли Г. Греф). Межведомственная комиссия координирует и обеспечивает согласованные действия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в вопросах таможенно-тарифного регулирования ввоза и вывоза товаров с таможенной территории Российской Федерации, а также в вопросах применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров. В состав Комиссии входят представители ряда федеральных ведомств — Министерства финансов (МФ), Министерства юстиции (МЮ), Федеральной таможенной службы (ФТС), Федеральной антимонопольной службы (ФАС), МИДа и др. На заседаниях Комиссии рассматриваются наиболее актуальные вопросы таможенно-тарифного регулирования ввоза и вывоза товаров. Предложения по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, принимаются от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов субъектов РФ и юридических лиц, которые являются резидентами РФ. В свою очередь Комиссия осуществляет подготовку предложений Правительству.

ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ТАРИФОВ

В последние годы основной задачей таможенно-тарифной политики России остается обеспечение эффективной защиты внутреннего рынка и отечественных производителей. Вместе с тем создание чересчур льготных, тепличных условий для отдельных секторов экономики может в определенной мере сдерживать ее общий рост. Поэтому в условиях меняющейся макроэкономической ситуации на первый план выдвигается другая важнейшая цель ТТП — использование импорта, прежде всего, высокотехнологичных товаров и технологий как фактора экономического роста и повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности национальной экономики.

Действующий ТТ РФ построен таким образом, чтобы, с одной стороны, в нем были максимально учтены интересы российских товаропроизводителей, а с другой — решалась задача насыщения отечественного рынка товарами, не производимыми в России или производимыми в недостаточных объемах. Ставки ввозных таможенных пошлин на такие товары, как правило, не превышают 5% от таможенной стоимости; на отдельные виды товаров установлен беспошлинный ввоз. Так, на значительную номенклатуру технологического оборудования (около 800 наименований), не имеющего отечественных аналогов, установлены нулевые ставки ввозных пошлин. При этом на товары, производимые в России и обладающие достаточной конкурентоспособностью, ставки ввозных таможенных пошлин, как правило, составляют 15–20% и выше.

Очевидно, что присоединение России к ВТО окажет существенное воздействие как на развитие таможенного тарифа, так и на всю таможенно-тарифную политику России. Членство в ВТО, как известно, предполагает взятие обязательств по постепенному снижению тарифов и их «связыванию», иначе говоря, страна-участница обязуется не повышать тарифную ставку на тот или иной товар выше определенного, согласованного на переговорах, так называемого «связанного» уровня. Уже сам по себе факт «связывания» тарифов делает российскую ТТП более транспарентной и предсказуемой в среднесрочной перспективе, как для иностранных, так и для российских экономических операторов и инвесторов.

Среди позитивных тенденций, характерных для ТТП России в последние годы, можно отметить возросшую стабильность действующего тарифа. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.10.1997 г. №1347 и Постановлением Правительства РФ от 08.08.2003 г. №471 ставки импортных пошлин на один и тот же вид продукции, как правило, не могут быть изменены чаще, чем один раз в 6 месяцев.

Предстоящее после присоединения к ВТО неизбежное, хотя и постепенное (как правило, в течение 3–6 лет переходного периода) понижение уровня импортных пошлин на ряд товаров выводит на первый план другие, разрешенные нормами ВТО инструменты защиты отечественных производителей товаров. Это так называемые селективные меры, к которым относятся антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные меры, применение которых регулируется в России Федеральным законом №165-ФЗ от 08.12.2003 г. «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

Универсальная цель переговоров по доступу на рынок любого товара или вида услуг в рамках ВТО — обеспечение нормальных конкурентных условий деятельности национальных и иностранных экономических операторов. Результатом уже достигнутых с членами ВТО договоренностей по доступу товаров на внутренний рынок является возможность в первый год после присоединения России к ВТО иметь уровень тарифной защиты внутреннего рынка в целом не ниже действующего в настоящее время. В тех случаях, когда предусмотрена либерализация, снижение тарифов по отдельным позициям будет осуществляться в течение переходных периодов — от одного года до семи лет — в зависимости от чувствительности конкретной позиции для отечественных секторов промышленности. Например, сейчас действующая средневзвешенная ставка импортной пошлины российского ТТ на промышленные товары составляет 10%; при этом по итогам переговоров средневзвешенный начальный уровень связывания составит 10,1%, а конечный уровень связывания (уровень, который нельзя будет превышать по истечении переходного периода) — 7,6%.

ТАМОЖЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ЭК

Что касается электронных компонентов, материалов, технологического оборудования для отрасли, то позиция, с которой российская сторона вышла на тарифные переговоры в рамках ВТО, базируется на общем подходе правительства к им-

порту прогрессивного и высокотехнологичного оборудования. Речь идет о снижении, а в ряде случаев обнулении таможенных пошлин на высокотехнологичные товары, которые не производятся в России, либо производятся в недостаточном количестве. Цель здесь очевидна — стимулирование ввоза продукции и оборудования, необходимого для технического перевооружения и модернизации ряда отраслей промышленности. Снижение уровня импортных пошлин на ввозимые в Россию новейшие технологии, научноемкие товары и услуги позволит уделешвить создание многих видов технически сложной продукции, в которой высок удельный вес импортных комплектующих.

В настоящее время ставки импортных пошлин на компоненты, используемые для производства аппаратуры, установлены на уровне 5% и ниже, а на изделия электронной техники, аналоги которой выпускаются в России (телефизоры, холодильники, магнитофоны, диктофоны и т.п.) — 15—20%. По результатам переговоров в течение трех лет после присоединения к ВТО предусмотрено значительное снижение или отмена пошлин на компьютеры и средства их производства, элементную базу, телекоммуникационное оборудование и на другую высокотехнологичную продукцию.

По расчетам российской стороны это должно дать толчок даже не столько торговле, сколько повышению эффективности экономики. Очевидно, что чем больше в России будет современных компьютеров, ввезенных беспошлинно, тем лучше для нас. Предусматривается заметное снижение ввозных пошлин на отдельные виды бытовой электроники, которая в России не производится, и в обозримом будущем вряд ли будет производиться: плазменные телевизоры, цифровые видеокамеры и т.п.

Снижение пошлин на бытовую электронику позволит, как ожидается, снизить до минимума количество товаров, завозимых в Россию по «серым» и «черным» схемам импорта. Можно, по-видимому, рассчитывать, что отмена или значительное снижение таможенных пошлин повлечет за собой и некоторое снижение розничных цен на компьютеры, телекоммуникационное и производственное оборудование.

ITA — СОГЛАШЕНИЕ ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ

В ходе конференции министров торговли стран ВТО в Сингапуре в 1996 г. 29 стран членов ВТО (Австралия, Канада, Тайвань — как отдельная таможенная территория; Европейское Сообщество — 15 стран, как коллективный член; Гонконг, Исландия, Индонезия, Япония, Республика Корея, Норвегия, Сингапур, Швейцария, Турция и США и ряд стран, ведущих переговоры о присоединении, подписали многостороннюю декларацию о намерении снять таможенные пошлины на широкую номенклатуру высокотехнологичных товаров, преимущественно в сфере информатики и телекоммуникаций. Эта совместная декларация и получила название Соглашения по информационным технологиям (Information Technology Agreement — ITA).

Важно, что участники встречи приняли обязательства по обнулению пошлин на группу высокотехнологичных товаров добровольно и дополнительно к уже взятым в ходе завершившегося в 1994 г. Уругвайского Раунда обязательствам по снижению тарифов.

Соглашение должно было вступить в силу при условии, что на его участников приходится не менее 90% мировой торговли указанными товарами. В 1996 г. на 29 стран, первоначально подписавших министерскую декларацию, приходилось чуть более 80% мировой торговли товарами информационных технологий. Однако в последующие месяцы к соглашению присоединились Чехия, Коста-Рика, Эстония, Индия, Израиль, Макао, Малайзия, Новая Зеландия, Румыния, Словакия, Таиланд, что позволило ввести соглашение в силу с апреля 1997 г.

Хотя соглашение и предусматривает снижение тарифов на товары информационных технологий до нуля, однако имплементационные (переходные) периоды по разным позициям у разных стран могут отличаться. Сингапурские договоренности никак не ограничивают страны-участницы в использовании нетарифных мер защиты рынка.

Позднее в рамках ВТО был создан специализированный комитет по наблюдению за реализацией сингапурских договоренностей. Комитет периодически проводит ревизию номенклатуры продукции, подпадающей под соглашение,

изучает проблемы, возникающие из-за различий в национальных системах классификации товаров, проводит консультации по вопросам использования нетарифных барьеров в торговле и т. д.

По информации Секретариата ВТО, участниками соглашения по информационным технологиям в марте 2007 г. были уже 70 стран-членов ВТО, включая государства и отдельные таможенные территории, на которые в совокупности приходится около 97% мировой торговли товарами информационных технологий, подпадающими под действие соглашения.

Повторюсь, что ITA не является обязательным соглашением среди множества договоренностей, составляющих пакет соглашений в рамках ВТО. Тем не менее, в соответствии с основополагающим принципом ВТО — принципом недискриминационного доступа на рынки, все члены ВТО имеют право беспошлинно поставлять товары по номенклатуре ITA в страны — участницы Соглашения.

В марте 2007 г. ВТО отмечало 10-летие Соглашения по информационным технологиям, которое, по словам гендиректора ВТО Паскаля Лами, можно считать крупнейшим достижением системы ВТО с момента образования организации в 1995 г. Заключение этого соглашения значительно способствовало тому, что мировой экспорт товаров в IT-сфере за прошедшие 10 лет более чем удвоился (в 2005—2006 гг. он составлял около 1,5 трлн. долл. в год (1500 млрд. долл.).

В современном мире информационные технологии являются мощным инструментом повышения производительности труда, дополнительным стимулом экономического роста, их внедрение в экономику помогает создавать новые рабочие места и, в конечном счете, способствует улучшению качества жизни. Внедрение новых технологий и средств передачи информации устранило многие препятствия на пути ведения бизнеса, особенно проблемы времени и расстояния. В свою очередь сама возможность получать информацию быстрее и наличие надежных средств коммуникаций как никогда ранее уделешвляет производство в других секторах экономики, делая более доступными и товары, и сырье для их производства.

Очевидно, что перспективы экономического развития России в зна-

чительной мере зависят от развития сектора информационных технологий. Благодаря наличию компетентных специалистов, инженеров и математиков, развитие этого сектора стимулирует появление эффективных коммерческих моделей бизнеса, новых рабочих мест и увеличение иностранных инвестиций.

Россия формально не приняла пока решения о присоединении к ИТА в рамках ВТО, однако по результатам двусторонних переговоров российская сторона взяла на себя фактические обязательства по обнулению или снижению до минимальных значений импортных пошлин по большинству тарифных линий ТН ВЭД, корреспондирующих с номенклатурой ИТА. Это должно произойти в течение трех лет с момента присоединения к ВТО.

Последующая либерализация торговли в сфере информационных технологий обеспечит для российских производителей ПО и услуг, связанных с Интернетом, свободный доступ на мировые рынки. Малые и средние предприятия также получат преимущества от дешевого доступа к современным технологиям. Кроме непосредственных выгод от участия в Соглашении, присоединение к нему может послужить позитивным примером для тех секторов промышленности, которые настороженно относятся к присоединению к ВТО.

ПОСЛЕДСТВИЯ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

Всех живо интересует, каковы могут быть последствия вступления России в ВТО и снижения импортных пошлин на некоторые виды продукции для российской промышленности и экономики? В последние годы по этой теме было проведено более 10 аналитических исследований с участием представителей научных и деловых кругов.

Среди наиболее полных и комплексных работ, можно назвать следующие:

— «Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО» (Национальный инвестиционный совет совместно с РАН, 2002 г.);

— «Отраслевой анализ присоединения России к ВТО» (Российский национальный комитет Международной торговой палаты совместно с отраслевыми союзами и ассоциациями и РАН при участии специалистов группы «Русский алюминий»);

— «Разработка прогнозов социально-экономических последствий вхождения России в ВТО» (Государственный университет — Высшая школа экономики, 2003 г.);

— «Россия на пути в ВТО: отраслевой анализ» (Институт Мировой экономики и международных отношений РАН, 2001 г.);

— «Секторальный и региональный анализ последствий вступления России в ВТО: оценка издержек и выгод» (ЦЭФИР, ноябрь 2001 г.) и целый ряд других работ. Некоторые из упомянутых исследований можно найти на сайте Информационного бюро по присоединению России к ВТО — www.wto.ru

Результаты большинства исследований, проведенных независимо друг от друга, показывают, что российская экономика обладает высокой инерционностью и значительной устойчивостью к изменениям импортных пошлин. Большинство отраслей отечественной промышленности имеют довольно слабую чувствительность к изменению тарифного режима. В силу этого, по предварительным расчетам, влияние достигнутых договоренностей о снижении импортных пошлин на некоторые виды товаров (от действующего уровня до уровня конечного «связывания») в ключевых секторах экономики не превышает долей процента. Роль тарифа в итоге не так значительна. Изменения курсовых соотношений руб./долл. и руб./евро в ряде случаев влияют на динамику импорта в большей мере, чем уровень пошлин.

Основные тенденции развития экономики в предстоящие годы будут в меньшей степени определяться факторами, связанными с присоединением или неприсоединением России к ВТО и изменением уровня тарифной защиты рынка, но в большей степени — общим ходом экономического развития. Согласно исследованию «Народнохозяйственные последствия присоединения России к ВТО», «современное состояние большинства высокотехнологичных отраслей гражданского назначения в России характеризуются стагнацией, обусловленной глубиной и длительностью переходного кризиса в экономике и последовавшим сокращением спроса со стороны государства и потребительского рынка. При этом имеющийся научно-технологический и кадровый потенциал России остается высоким по

самым строгим мировым критериям, но до сих пор он во многом не востребован, как на внутреннем, так и на мировом рынках. Процесс адаптации России к глобальным тенденциям научно-технологической и промышленной интеграции находится в начальной стадии».

Опыт наиболее развитых стран показывает, что новые технологии и инновации стали ключевым ресурсом экономического роста, но инновационный тип экономического развития невозможен без присутствия страны на мировых рынках высоких технологий. Следует отметить, что хотя членство в ВТО и предполагает постепенное снижение роли таможенных пошлин как меры защиты рынка, однако нормы ВТО не ограничивают государственную поддержку фундаментальной науки и прикладные исследования и разработки. В распоряжении государства остаются такие инструменты стимулирования высокотехнологичных производств, как поощрение международной производственной кооперации, создание особых экономических зон, ориентированных на разработку и внедрение научно-технических достижений. Российские предприятия уже сегодня, а не в отдаленном будущем заинтересованы в облегчении режима торговли продукцией с относительно высокой добавленной стоимостью.

Между тем именно многосторонние переговоры в рамках ВТО оказывают значительное влияние на глобальные процессы интеграции и кооперации в сфере науки, технологий и научно-исследовательских отраслей промышленности, именно на форумах в ВТО вырабатываются новые правила игры на мировых рынках интеллектуальной собственности, научно-исследовательских товаров и услуг.

Таким образом, напрашивается вывод, что в последнее десятилетие именно тот факт, что Россия не участвовала в мировом разделении труда по правилам ВТО, содействовал консервации технической отсталости, усилинию сырьево-ориентации экономики, сохранению непригодных в рыночных условиях форм организации и управления. И, напротив, логично предположить, что полноправное участие России в деятельности ВТО позволит найти баланс между рисками, связанными с большей открытостью нашего рынка и национальными интересами в области развития высокотехнологичных отраслей.