

МОСТЫ

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии

ВЫПУСК 6 – ОКТЯБРЬ 2017



Технические барьеры в торговле - законная защита или протекционизм?

РЕГУЛЯТОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Создание возможностей с помощью регуляторного сотрудничества

СТАНДАРТЫ

Согласованность действий в отношении частных стандартов для содействия устойчивому развитию

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ

Техническое регулирование и политика импортозамещения

ОПЫТ СТРАН

Зарождение системы идентификации и прослеживаемости товаров: путь ЕАЭС

МОСТЫ

ВЫПУСК 6 – ОКТЯБРЬ 2017

«МОСТЫ»

глобальная платформа для обмена знаниями и информацией, лидирующий источник новостей и аналитических материалов по вопросам международной торговли и устойчивого развития

ИЗДАТЕЛЬ

ICTSD

Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Женева, Швейцария

www.ictsd.org

ДИРЕКТОР МЦТУР

Рикардо Мелендес-Ортис

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР МЦТУР

Эндрю Кросби

УПРАВЛЯЮЩИЙ РЕДАКТОР «Мостов»

Наталья Шпильковская

«ЭКО-СОГЛАСИЕ» ДИРЕКТОР И РЕДАКТОР

Ольга Понизова

НАД ВЫПУСКОМ РАБОТАЛИ:

Наталья Шпильковская, Ольга Понизова,
Елена Малиновская, Ирина Понедельник

ДИЗАЙН

Flarvet

ВЕРСТКА

Олег Смердов

Редакция «Мостов» приветствует отклики читателей и рассмотрит материалы для публикации. Инструкция по написанию и оформлению статей направляется по запросу. Напишите нам по адресу: mosty@ictsd.ch.

РЕГУЛЯТОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

- 4 **Создание возможностей с помощью сотрудничества по вопросам нормативного регулирования**

Роберт Карберри

СТАНДАРТЫ

- 8 **Согласованность действий в отношении частных стандартов для содействия устойчивому развитию в цепочках создания стоимости**

МЦТУР

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ

- 14 **Техническое регулирование и политика импортозамещения**

Иосиф Аронов, Анна Рыбакова, Владимир Саламатов

ТОРГОВЛЯ УСЛУГАМИ

- 20 **Что могут сделать для ГАТС международные стандарты в сфере услуг?**

Габриэл Гари

АФРИКА

- 22 **Сладкая сделка: как от изменения правил маркировки шоколада в США может выиграть Африка**

Корнел Малштейн, Кристин Макдэниел

ОПЫТ СТРАН

- 26 **Зарождение системы идентификации и прослеживаемости товаров: путь ЕАЭС**

Ксения Петровец

- 32 **Публикации**

Технические барьеры в торговле - законная защита или протекционизм?



Около 96% мировой торговли подвержено влиянию как минимум одного нетарифного регулирования, поэтому отказ от протекционизма, устранение излишних торговых барьеров и регуляторное сотрудничество могут раскрыть значительный потенциал для международной торговли и, следовательно, способствовать достижению Целей устойчивого развития.

Среди многочисленных нетарифных мер особое место занимают технические барьеры в торговле: обязательные для соблюдения технические регламенты, добровольные стандарты, а также процедуры оценки соответствия. Эти меры могут способствовать решению таких важных законных целей, как защита здоровья и жизни человека, животных и растений, охрана окружающей среды, повышение эффективности производства и упрощение ведения международной торговли. Однако эти меры регулирования могут также использоваться для создания излишних барьеров в международной торговле. Причем чем глубже либерализация торговли и ниже таможенные пошлины, тем больше у правительств и торговых ассоциаций соблазн обратиться к протекционизму, в том числе к использованию технических регламентов и стандартов для защиты национальной промышленности.

В последние годы правительства все чаще устанавливают требования о маркировке товаров. С помощью этого инструмента потребители получают дополнительную информацию о покупаемых товарах (как продовольственных, так и промышленных), а производители стремятся выполнить установленные требования, сделать свой товар более безопасным, привлекательным и конкурентоспособным на рынке. Заинтересованность потребителей в продукции, которая соответствует, в частности, экологическим требованиям и произведена устойчивым способом, будет продолжать стимулировать увеличение программ по маркировке.

В этот выпуск «Мостов» включены статьи, в которых рассматриваются вопросы технического регулирования в торговле товарами и услугами, обсуждаются преимущества регуляторного сотрудничества, использования международных стандартов и то, как согласованность действий в отношении частных стандартов может содействовать устойчивому развитию в цепочках создания стоимости. Авторы статьи о техническом регулировании и политике импортозамещения рассматривают, в частности, силу и слабость технических мер в торговле с точки зрения протекционизма. В этот выпуск вошла также статья о создании странами ЕАЭС единой системы идентификации и прослеживаемости товаров.

Команда публикации «Мосты»

РЕГУЛЯТОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Создание возможностей с помощью сотрудничества по вопросам нормативного регулирования

Роберт Карберри

По мере интеграции и консолидации производства применение национальноориентированных правил может приводить к появлению ненужных и дублирующих мер, а также к увеличению издержек в различных отраслях. Авторы статьи описывают уроки, извлеченные из сотрудничества по согласованию норм и правил между Канадой и США, чтобы показать его возможности для рационализации развивающихся международных систем регулирования и роль торговых соглашений в этом процессе.

Без сомнения, произошел сдвиг от внутреннего производства к производству, характеризующемуся большей интеграцией в региональные цепочки поставок и глобальные цепочки создания стоимости, что подтверждается и растущей тенденцией создания глобальных продуктов, производимых по единым стандартам и технологиям по всему миру. Это является серьезным препятствием для национальноориентированных правил в условиях постоянной глобализации производства.

Применение различных требований к странам в отношении индивидуальных интегрированных цепочек поставок приводит к ненужным и дублирующим действиям и издержкам. В отношении индивидуальной цепочки поставок действует каждое из государственных требований. Все они имеют одинаковую цель, однако действуют независимо друг от друга.

Тенденция глобализации цепочек создания стоимости очевидна во всех отраслях, хотя это и происходит с различной скоростью и на разных уровнях эволюции. Так как отрасль авиаперевозок уже десятилетиями связана с пересечением авиাপространства разных стран, правила безопасности авиаперевозок достигли высокой степени согласованности между странами. Медикаменты и их компоненты производятся с помощью все более глобальных цепочек поставок, поэтому регулирующие органы столкнулись с проблемой обеспечения безопасности продукции в других юрисдикциях. Кроме того, по мере консолидации производства разные страны продумывают пути действия в этих юрисдикциях. Хотя отрасли находятся в разных точках спектра между внутренним и глобальным производством, все они больше тяготеют к международной интеграции.

По мере интеграции и консолидации производства регулирующие органы не смогли найти адекватный ответ на вопрос, как они могут осуществлять свою регуляторную деятельность в сотрудничестве с другими странами, чтобы регулировать общие цепочки поставок и совместно произведенные продукты.

США и Канада имеют наиболее интегрированные экономики в мире, однако обладают чрезвычайно независимыми системами регулирования, что приводит к существованию широкого ряда ненужных и дублирующих требований в различных отраслях. Канадско-американский Совет по сотрудничеству в области нормативного регулирования (Совет) занимается поиском механизма, позволяющего избежать появления несогласованных подходов в будущем.

Сотрудничество в сфере нормативного регулирования дает возможность усовершенствовать большое множество дублирующих друг друга международных систем регулирования в будущем, а торговые соглашения могут сыграть в этом процессе незаменимую роль. Пришло время для того, чтобы включать в торговые соглашения положения о регуляторном сотрудничестве и проведении дискуссий между регулирующими органами.

Применение различных требований к странам в отношении индивидуальных интегрированных цепочек поставок приводит к ненужным и дублирующим действиям и издержкам.

Усилия Канады и США по сотрудничеству в сфере нормативного регулирования предпринимались безотносительно к какому-нибудь соглашению, однако они выиграли от конкретных обещаний лидеров обеих стран. Регуляторное сотрудничество является следующим этапом в эволюции устранения ненужных требований к торговле после тарифов и технических барьеров в торговле, а также санитарных и фитосанитарных мер.

Опыт Канады и США

Усилия Канады и США по сотрудничеству в сфере нормативного регулирования подчеркнули важность существования инициатив и рабочих планов, во главе которых стоят регулирующие органы, в отличие от прошлого опыта, когда такие инициативы и рабочие планы исходили от министерств торговли. Целью такого перехода являлось закрепление за руководителями регулирующих органов ответственности за обязательства, взятые на себя главами государств. В свою очередь, разработка общей стратегии и контроль были закреплены за центральными правительствами в обеих странах (Тайный совет в Канаде и Исполнительный офис Президента США).

На начальном этапе особое внимание было уделено избеганию ошибок, проистекающих из потенциальной критики или недопонимания регуляторного сотрудничества, включая «гонки уступок». Во избежание этого правительствами обеих стран были предприняты шаги, улучшающие регулирование в области здравоохранения, безопасности или защиты окружающей среды. Для того чтобы смягчить озабоченность относительно потери суверенитета, было четко определено, что Совет будет форумом для дискуссий, а окончательные решения всегда будут приниматься каждой страной отдельно. Кроме того, было разъяснено, что, хотя целью работы Совета была масштабная синхронизация работы, обе страны сохраняют свои системы регулирования и регулирующие органы.

Регулирующие органы взяли на себя обязательство встречаться каждый год, чтобы обсуждать сотрудничество с упором на среднесрочную и долгосрочную перспективы для определения областей, где сотрудничество может стать полезным для каждой из стран. После начала работы Совета стало ясно, что правительствам не хватает конкретных знаний о функционировании промышленности и влиянии норм на него. Эти встречи состояли из сессий, на которых представителей промышленности просили охарактеризовать отраслевые тенденции и указать на области, куда могли бы быть направлены усилия по регулированию, а также рассказать о разрабатываемых инновациях, технологиях и продуктах, чтобы регуляторы могли подумать о будущих потребностях. Также их просили рассказать об общих тенденциях в производстве, связанных с цепочками поставок и создания стоимости, и поделиться мыслями о факторах, которые могут оказать влияние на систему регулирования.

С началом работы стало ясно, что регулирующие органы в обеих странах были всегда настроены на достижение одного результата в области здравоохранения, безопасности или защиты окружающей среды. Несогласованность возникала просто потому, что системы регулирования разрабатывались независимо с использованием традиционного национальноориентированного подхода с самого начала.

Важно отметить, что со стороны регулирующих органов обеих стран была продемонстрирована готовность к совместному решению проблемы. Это позволило разрешить давние нерешенные вопросы в торговле или устранить односторонние барьеры в рамках сотрудничества по разработке норм. При этом существовали иные санитарные и фитосанитарные меры и технические барьеры либо более широкие вопросы, требовавшие решения, однако они, по мнению сторон, не были готовы для обсуждения.

Стали более очевидными возможности для минимизации диссонанса в цепочке создания стоимости. Задержки в принятии единого стандарта в области энергоэффективности для электроприборов влияли на доступность новых технологий на канадском рынке. Различия в классификации бальзама для губ привели к большим различиям в процессах получения разрешений и стоимости одного и того же продукта в двух странах. Независимые и несогласованные стандарты для детских автокресел привели к ситуации, когда производителям приходилось менять спецификации для крупных ритейлеров, работающих и в Канаде, и в США.

Советом часто поднимался вопрос привлечения других стран, главным образом Мексики. Мексиканским чиновникам было направлено официальное приглашение принять участие во встречах Совета и пленарных заседаниях по вопросам ежегодного планирования. Хотя Совет не планировал стать трехсторонним, такой шаг должен был помочь привлечь внимание к планам Канады и США и стимулировать обсуждение направлений их собственных режимов регулирования.

Кроме того, согласованность между Канадой и США представляет некоторую пользу для цепочек поставок, в которых участвует Мексика, так как она представляет возможность унификации производства для Мексики. При этом создание национального режима регулирования не является обязательным для извлечения пользы из сотрудничества в сфере нормативного регулирования.

Например, Мексика является полноправным участником производства автомобилей в Северной Америке. Согласование стандартов конструирования автомобиля между Канадой и США поможет участию Мексики в этом производственном процессе.

Мексике не нужно вводить в действие систему регулирования, согласованную с Канадой и США, ей просто нужно осуществлять производство в соответствии с этим стандартом для канадского/американского рынка. При таком сценарии системе регулирования не нужно существовать в Мексике. По сути, Мексике может быть проще подстроиться под новые стандарты в Канаде/США, так как стране не потребуются менять какие-либо правила. Страны с самыми надежными, сложными и долго действующими системами регулирования испытывают большие сложности в изменении статус-кво и согласовании стандартов друг с другом.

Возможность для сотрудничества в сфере нормативного регулирования в каждой стране уникальна и зависит от конкретной ситуации с интеграцией производства и трансграничными отношениями, которые в большинстве случаев связаны с конкретной категорией продуктов. Регулирующим органам потребуется разработать стратегии регуляторного сотрудничества и решить, с кем осуществлять согласование или сотрудничество, по какому вопросу и когда.

Последствия для торговых соглашений и варианты политики

В идеале сотрудничество в сфере нормативного регулирования нужно начинать после решения вопросов, связанных с тарифами, санитарными и фитосанитарными мерами и техническими барьерами в торговле, а также после формирования рынков. ВТО занимается решением вопросов, связанных с торговлей, и регуляторное сотрудничество может оптимизировать эффективность торгового потока с точки зрения вопросов регулирования. Следующие шаги для упрощения процедур торговли заключаются в устранении ненужных или дублирующих требований и связанных с ними расходов. Это сработает там, где доступ на рынок достаточно развит, смягчение рисков было успешным, и природа возможностей стоит времени и усилий, которые понадобятся на их реализацию.

Хотя канадско-американский Совет был создан в отсутствие специального положения в Североамериканском соглашении о свободной торговле (НАФТА), за последние шесть лет он выиграл от обязательств, взятых и поддерживаемых

Включение положений о регуляторном сотрудничестве в торговые соглашения будет способствовать разработке конкретных планов о взаимодействии регулирующих органов.



Роберт Карберри
Основатель Carberry Insights and Associates Inc. и бывший заместитель секретаря Совета по сотрудничеству в области нормативного регулирования

канадским и американским лидерами. Вопрос о том, какова должна быть природа любого положения о регуляторном сотрудничестве в будущих торговых соглашениях (региональных или нет) даже на многостороннем уровне, должен учитывать следующее:

- руководство регулирующим органом;
- участие заинтересованных лиц в определении краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных возможностей;
- использование подхода, направленного на оптимизацию существующей торговли, а не ее затруднение;
- использование в качестве движущих факторов желания и возможности, а не права и обязанности;
- возможности для регуляторного сотрудничества будут наиболее очевидными в интегрированных цепочках поставок (восходящие) и для глобальных продуктов, входящих на рынки (нисходящие). Учитывая это, действия в рамках регуляторного сотрудничества не будут ограничены участием сторон торгового соглашения и необязательно будут включать все стороны такого соглашения, а также будут различаться в зависимости от подотраслей.

Включение сотрудничества в сфере нормативного регулирования в торговые соглашения должно придать официальный характер дискуссиям о сотрудничестве и разработке планов регулируемыми органами. Так как целью сотрудничества является дискуссия между заинтересованными партнерами, необходимо привлечь к определению возможностей регулирующие органы со схожими полномочиями. Важно отметить, что стороны, не подписавшие какое-либо конкретное соглашение, могут включаться в разработку и выполнение рабочих планов регуляторного сотрудничества в зависимости от природы возможности.

И канадское, и американское правительства включили в свои акты требование, согласно которому регулирующие органы должны учитывать обязательства в области торговли и интересы международных торговых партнеров при разработке норм. Системы регулирования Канады и США не были согласованными, несмотря на то что это требование действовало некоторое время. Однако это было еще тогда, когда регуляторное сотрудничество в виде работы Совета даже не предполагалось.

Рост осознания необходимости регуляторного сотрудничества и ожиданий от него в регулирующих органах и среди заинтересованных лиц привел к новому диалогу об ожиданиях участников и результатах деятельности систем регулирования. Проще говоря, никто не задумывался о более глубокой форме сотрудничества, а ожидания того, что политические инструменты могут привести к такому согласованию, отсутствовали. По мере развития регуляторного сотрудничества потребуются более надежные и конкретные политические инструменты, способные обозначить для регулирующих органов дальнейшие шаги.

Регулирующие органы выполняют свои полномочия в сфере здравоохранения, безопасности и защиты окружающей среды и сосредоточены на достижении лучших результатов для своих граждан. Глобализация в ее различных проявлениях, когда производители из разных стран объединяют свои производства, а глобальные продукты ищут пути доступа на рынки разных стран, делает национальноориентированное выполнение этих полномочий все менее и менее жизнеспособным.

Партнерство регуляторов является идеальным способом распространить их полномочия на цепочки создания стоимости, а обсуждение сотрудничества в сфере нормативного регулирования позволяет наметить пути развития. Торговые соглашения могут дать необходимый для этих дискуссий импульс, однако основная инициатива должна исходить от регулирующих органов, которые должны найти возможность более эффективно осуществлять свои функции.

СТАНДАРТЫ

Согласованность действий в отношении частных стандартов для содействия устойчивому развитию в цепочках создания стоимости

МЦТУР

Соблюдение требований к продукту, услуге и технологии является обязательным на всех этапах глобальных цепочек создания стоимости. Если некоторые из этих требований действуют в рамках частных стандартов, то как можно улучшить управление такими схемами и их функционирование для поддержки реализации целей устойчивого развития?

Требования к продукту и технологии, устанавливаемые и/или управляемые частными компаниями, консорциумами и/или организациями гражданского общества (ОГО), стали составной частью международных коммерческих операций, а также мощным и эффективным инструментом выдвижения на первый план вопросов экологической, социальной и экономической устойчивости в рамках исключительно экономических операций. Часто называемые программами частных стандартов, эти своды требований могут охватывать физические характеристики и/или процессы и методы производства для широкого ряда товаров, а также услуг.

Частные стандарты по определению не устанавливают обязательные требования для доступа на рынок страны. Только государство может устанавливать обязательные требования для доступа на рынок на своей территории. Обычно это делается с помощью законов и регулирований. Однако частные стандарты устанавливают обязательные требования для получения выхода на потребителей или клиентов конкретного дистрибьютора или рынка конкретного продукта/услуги. Учитывая, что потребители и клиенты являются двигателями зачастую длинных и глобальных цепочек операций по купле-продаже, известных как глобальные цепочки создания стоимости (ГЦСС), требования частных стандартов представляют особую важность для участников ГЦСС.

Целью данной статьи, подытоживающей основные результаты недавнего исследования, опубликованного МЦТУР, является представление серии вариантов политики, направленных на поддержку коллективных действий правительств по вопросу частных стандартов с целью содействия устойчивому развитию с помощью лучшего управления такими стандартами.^❶ Соответственно, статья рассматривает частные стандарты, прямыми или косвенными задачами которых являются цели или результаты устойчивого развития (в том числе в сфере прав человека, экономической, экологической или социальной устойчивости, пищевой и товарной безопасности, качества и т.д.).

В чем заключается проблема частных стандартов?

Программы частных стандартов, описываемые в этой статье, устанавливаются и/или внедряются компаниями, ОГО или совместно. Существуют как путаница, так и неправильное представление о природе проблем с доступом на рынок (или скорее с доступом к покупателям), приписываемых внедрению и управлению программами частных стандартов. В частности, требуется больше исследований о конкретных минусах частных стандартов безотносительно к другим общим факторам, затрудняющим доступ к рынкам, покупателям и ключевым каналам распределения. Тем не менее при внимательном рассмотрении программ частных стандартов можно отметить, что они:

- внесли значительный вклад в поддержку приоритетов устойчивого развития;
- могут приводиться в действие потребительскими предпочтениями, стратегиями компаний по расширению присутствия на рынках, лоббированием ОГО или сочетанием таких действий;
- влияют на создание репутации и доверия в ГЦСС;
- являются инструментом снижения рисков, издержек и ответственности в ГЦСС; но
- также могут использоваться для несправедливого исключения небольших или потенциальных участников ГЦСС, что потенциально может привести к снижению конкуренции.

Как указано на Рисунке 1, среди элементов, которые могут приводить к такому несправедливому исключению, можно идентифицировать четыре проблемных области: (1) прозрачность, (2) экономическая устойчивость, (3) надежность и (4) потенциальное снижение конкуренции.

Рисунок 1: Варианты установления общего лимита на искажающую торговлю поддержку

Частные стандарты полезны для участников ГЦСС...

Репутация

Укрепление доверия

Управление ГЦСС

Открывает доступ к ГЦСС

Также следует обратить внимание на роль в

электронной коммерции

...но участники ГЦСС могут им не доверять...

Подходят для эксклюзивной обратной интеграции

Прозрачность

Экономическая устойчивость

Надежность

Потенциальное снижение конкуренции

+ Потребность в исследовании, основанного на «распутывании»

Источник: презентация Фабрицио Мелиадо на мероприятии «Обеспечение инклюзивного экономического роста с помощью цепочек создания стоимости: роль частных стандартов устойчивости», июнь 2017 г.

Прозрачность

Недостаток прозрачности является ключевой проблемой в работе нескольких программ частных стандартов. Несмотря на положительную динамику в сфере кодексов корпоративной социальной ответственности (КСО) и отчетности компаний по устойчивому развитию, по-прежнему возникают сложности с доступом к информации, касающейся требований соответствия и методов оценки соответствия для частных стандартов, а также подходов, предполагающих участие в процессе разработки стандартов.

Экономическая устойчивость

Экономическая устойчивость программы частного стандарта, особенно с точки зрения малого бизнеса, который рассматривает возможность инвестирования в сертификацию, зависит от сложного экономического обоснования, а также от способности этой программы сертификации обеспечить минимальный уровень функциональной совместимости.

Центр международной торговли (ЦМТ) и Европейский университетский институт (ЕУИ) провели количественное наблюдение за разбивкой затрат на сертификацию по группе субъектов экономической деятельности в рамках выборки из 181 добровольного стандарта устойчивости (ДСУ). Они пришли к выводу, что производители несут все издержки на сертификацию 54,6% из этих ДСУ, а при их внедрении эта цифра возрастает до 64,4%. Издержки на сертификацию распределяются между производителями и участниками ГЦСС в 26,1% случаев, а между производителями, участниками ГЦСС и системой установления стандартов – всего в 1,7% случаев. Кроме того, в рамках этой выборки из 181 ДСУ программы предоставляют различные виды и уровни поддержки, включая сопроводительную документацию (166 ДСУ), техническую помощь по выполнению требований (105 ДСУ), техническую помощь, не связанную с выполнением требований (50 ДСУ), и финансовую помощь для поставщиков (всего 25 ДСУ).²

Что касается функциональной совместимости, ситуация кажется такой же, если не еще более проблематичной. Требования программы зачастую не соответствуют друг другу, а также расходятся с нормативными требованиями в одной или нескольких юрисдикциях.

Надежность

Надежность частных стандартов состоит из двух переменных: (1) научного обоснования их необходимости, в частности с точки зрения санитарных, фитосанитарных и экологических стандартов, и (2) оценок соответствия/аудита, используемых для сертификации и обеспечения соответствия. Научная база стандарта является важным элементом обоснования его необходимости и надежности. Однако если научное обоснование даже государственных мер часто проблематично и вызывает вопросы, можно представить, каким сложным оно может быть в контексте частных инициатив. Надежность программы стандартов можно оценить также с точки зрения предусмотренных ею методов верификации, аудита и сертификации.

Научная база стандарта является важным элементом обоснования его необходимости и надежности.

Потенциальное снижение конкуренции

Эксклюзивная динамика вертикальной интеграции (при которой крупные экспортеры и другие расположенные ниже в цепочке участники получают стимул осуществлять закупки у крупных поставщиков, исключая таким образом внешних поставщиков) может появиться, например, в отсутствие корректирующих мер, таких как эффективные и справедливые программы ведения сельского хозяйства на договорных началах или стимулы для коллективной сертификации. Такая динамика может происходить на различных уровнях при движении вниз в ГЦСС вплоть до того, что она будет незаконно ограничивать конкуренцию (в соответствии с антимонопольным законодательством соответствующей страны) и будет признана антиконкурентной. Аналогично методы верификации, аудита и сертификации, сопутствующие внедрению программ частных стандартов, могут использоваться для злоупотребления положением на рынке.

Скоординированные международные действия в отношении частных стандартов должны быть оправданными и целесообразными.

С учетом некоторых упомянутых выше элементов, Рисунок 2 резюмирует некоторые факторы, делающие стандарты в целом «успешными», и сравнивает их с факторами, которые могут сделать частные стандарты еще более успешными.

Рисунок 2. Факторы успеха стандартов и частных стандартов

| Некоторые факторы, которые могут сделать стандарты в целом «успешными» | Некоторые факторы, которые могут сделать частные стандарты еще «успешнее» |
|--|---|
| Функциональная совместимость | Повышенная прозрачность и надежность |
| Критическая масса пользователей | ↑ Функциональная совместимость + ↑ техническая и финансовая помощь от бизнеса к бизнесу = ↑ экономическая устойчивость |
| Поддержка для «подписчиков» | Контроль снижения конкуренции |

Источник: *Meliado (2017)*

С учетом этих факторов скоординированные международные действия в отношении частных стандартов должны быть оправданными и целесообразными. Если государство оставит представителей бизнеса и ОГО один на один с вопросами устойчивости, они не смогут увидеть потери благосостояния, потенциально вызываемые программами частных стандартов, а также будут подвергнуты риску чрезмерного увлечения отраслевыми интересами. Тем не менее, как видно из следующего раздела, достижение результатов на основе реформ жесткого права на уровне международных правительственных организаций также оказалось сложным, что говорит о необходимости применения более гибких подходов.

Какие уроки можно извлечь из опыта многосторонних и двусторонних соглашений?

Обеспокоенность, связанная с влиянием некоторых программ частных стандартов на доступ к рынку, с надежностью, дизайном и деятельностью отдельных частных стандартов, официально озвучивалась в ВТО с 2005 года. Первый элемент, который выделяется при анализе ключевых дискуссий по частным стандартам в ВТО в 2005–2016 гг., – это ценность этих переговоров для открытого глобального диалога, определения масштабов проблемы, обмена знаниями и повышения осведомленности.

Тем не менее члены ВТО до сих пор не пришли к согласию по поводу дальнейшей судьбы вопроса частных стандартов. Отсутствие решений в рамках переговоров ВТО можно объяснить тремя факторами: (1) отсутствием ясности относительно конкретной природы обсуждаемой проблемы; (2) страхом согласиться с формулировкой, которая позднее может быть использована при разрешении споров в рамках ВТО; (3) чрезмерным вниманием, уделяемым недостаткам частных стандартов.

В связи с этим из опыта ВТО можно извлечь три урока. Во-первых, дискуссия должна быть более прагматически сосредоточена на последствиях для торговли, чтобы избежать риска увязывания в терминологии. Во-вторых, участников обсуждения нужно также более активно информировать о положительных аспектах частных стандартов. В-третьих, требуется больше фактических данных о ненужных или неоправданных помехах для доступа к покупателям, которые вызваны исключительно частными стандартами.

Помимо основанной на правилах многосторонней системы, лежащей в основе ВТО, двусторонние соглашения о свободной торговле или соглашения с ограниченным количеством участников также являются примечательными и полезными для понимания сложности достижения согласованных действий для устранения потенциальных минусов программ частных стандартов.

Действительно, существует ограниченное свидетельство того, что нормы соглашений о свободной торговле напрямую решают вопросы управления частными стандартами. В то же время менее конкретные попытки гармонизировать

регуляторные подходы к стандартам и стандартизации могут быть как успешными, как в случае с заключением соглашений о взаимном признании в рамках двусторонних соглашений о свободной торговле, так и представляющими постоянные трудности, как в случае с гармонизацией правил стандартизации в разных правовых системах.

Что можно сделать?

Для улучшения управления частными стандартами и их действием существуют различные варианты. Ниже представлены шесть неиерархических взаимодополняющих вариантов согласованных международных действий в отношении частных стандартов. Эти варианты политики включают как действия в рамках ВТО (варианты 1–3), так и вне организации (варианты 4–6).

- 1 Создание совместного механизма прозрачности санитарных и фитосанитарных мер и технических барьеров в торговле для частных стандартов.
- 2 Создание государственно-частного механизма взаимного влияния в рамках Соглашения по правительственным закупкам (СПЗ).
- 3 Запуск рабочей программы по связанным с обеспечением устойчивости государственно-частным партнерствам в рамках Соглашения об упрощении процедур торговли.
- 4 Расширение рабочей программы Форума ООН по стандартам устойчивости (ФООНСУ) с целью официального включения в нее международных, региональных и национальных органов в области стандартизации.
- 5 Использование Глобального договора ООН для содействия принципам прозрачности и отчетности.
- 6 Использование модели для международного регуляторного сотрудничества, открытой для всех членов ООН.

Потенциальные преимущества, недостатки, возможности и проблемы этих действий изложены в следующей таблице.

Таблица 1. SWOT-анализ предложенных поправок

| Скоординированные действия | Сильные стороны | Слабые стороны | Возможности | Угрозы |
|--|---|---|---|--|
| Механизм прозрачности санитарных и фитосанитарных мер и технических барьеров в торговле для частных стандартов | <ul style="list-style-type: none"> - Низкие операционные расходы. - Существующая база знаний и опыта. | <ul style="list-style-type: none"> - Не выявлено. | <ul style="list-style-type: none"> - Усиление существующего сближения между системами уведомления о санитарных и фитосанитарных мерах и технических барьерах в торговле. | <ul style="list-style-type: none"> - Политические препятствия. |
| Рабочая программа по взаимному влиянию в рамках СПЗ | <ul style="list-style-type: none"> - Уже является элементом рабочей программы в рамках СПЗ. | <ul style="list-style-type: none"> - Потенциально высокие операционные издержки. | <ul style="list-style-type: none"> - Усиление существующих тенденций на национальном уровне. | <ul style="list-style-type: none"> - В случае изолированного внедрения улучшит ситуацию, но не решит главные вопросы на уровне всех членов ВТО. |

Таблица 1. SWOT-анализ предложенных поправок

| Скоординированные действия | Сильные стороны | Слабые стороны | Возможности | Угрозы |
|---|---|--|---|---|
| Связанные с обеспечением устойчивости государственно-частные партнерства в рамках Соглашения об упрощении процедур торговли | - Уровень заинтересованности в технической помощи и финансовой деятельности, связанной с выполнением Соглашения об упрощении процедур торговли. | - Потенциальные средние операционные затраты. | - Усиление существующих тенденций на национальном уровне. - Выдвижение на первый план официального направления, касающегося устойчивого развития, в Соглашении об упрощении процедур торговли. | - Не выявлено. |
| Расширение семьи ФООНСУ | - Высокий уровень участия и координации различных органов ООН. | - Не выявлено. | - Использование знаний и сети ФООНСУ. - Рост открытости и диалога. | - Не выявлено. |
| Добавление 11-го принципа в Глобальный договор ООН | - Высокий уровень участия частного сектора. | - Добровольная имплементация с учетом структурных ограничений. | - Использование достижений Глобального договора ООН. | - В случае изолированной имплементации, вопросы мониторинга и исполнения могут остаться нерешенными. - Может перекликаться с другими программами метауправления. |
| Использование модели международного регуляторного сотрудничества | - Гибкие и готовые к использованию рамки для соглашения по метапринципам и управлению их внедрением на уровне ООН. | - Потенциально высокие операционные издержки. | - Использование существующих организационных рамок на уровне ООН. - Создание гибкого механизма, чтобы объединить существующие инструменты метауправления с помощью положения о «привязке к стандарту». | - Не выявлено. |

Источник: *Meliado (2017)*

① Meliado, Fabrizio. *Private Standards, Trade, and Sustainable Development: Policy Options for Collective Action*. Geneva: ICTSD, 2017. <http://bit.ly/2wWCuKt>

② Центр международной торговли (ЦМТ) и Европейский университетский институт (ИЕУ). *Social and Environmental Standards: Contributing to More Sustainable Value Chains*. Женева: ЦМТ, 2016 г.

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ

Техническое регулирование и политика импортозамещения

Иосиф Аронов, Анна Рыбакова, Владимир Саламатов

Правительства активно используют меры технического регулирования для достижения различных целей, в том числе для защиты интересов национальных производителей и политики импортозамещения. Авторы статьи рассматривают, в частности, силу и слабость ТБТ-мер с точки зрения протекционизма.

Несмотря на провозглашаемые идеи глобализации экономик и снятия барьеров в торговле, а также формирование единых правил мировой торговли на уровне ВТО, многие страны так или иначе используют протекционистские меры с целью поддержки национального производителя. Генеральный директор ВТО Р. Азеведу на пресс-конференции в Женеве еще в 2013 г. отметил: «Мы наблюдаем дальнейшее развитие протекционистских тенденций. Этот процесс идет медленно, но верно, страны стремятся поддерживать своих производителей».¹

Особенно интенсивно протекционизм используется в условиях мирового финансового кризиса. Стремясь защитить национальную промышленность, правительства большинства государств идут по пути введения дополнительных ограничений и запретов в отношении импортных товаров.

В последние годы ВТО и другие международные организации начали выступать с предупреждениями о росте протекционистских мер. Так, в отчете ВТО за май – октябрь 2016 г.² отмечено, что с 2008 г. страны G20 ввели 1583 новых торговых ограничений и отменили только 387. По мнению авторов отчета, это худшие показатели мониторинга стран G20 с 2009 г.

В сложившихся условиях ВТО все сложнее выполнять функции «справедливого» регулятора в сфере международной торговли. Некоторые эксперты считают, что ситуация в области применения правил ВТО напоминает антидопинговую борьбу в спорте: на словах все за чистую борьбу атлетов, а на деле все усиленно работает над тем, чтобы использовать в своих интересах неопределяемые или официально не входящие в разряд запрещенных препараты.

Ограничения и запреты зачастую касаются российских товаров. Как отмечает Минэкономразвития России, по состоянию на 1 сентября 2017 г. в отношении российских товаров действует 143 меры, в том числе: антидемпинговая пошлина – 43, специальная защитная пошлина – 13, компенсационная пошлина – 1, прочие нетарифные меры – 86; административные меры (включая дополнительные сборы, пошлины и ограничение по номенклатуре) – 28, технические барьеры – 15, тарифные квоты – 3, квотные ограничения – 2, акцизы на дискриминационной основе – 7, запреты на импорт – 6, санитарные и фитосанитарные меры – 17, угрозы введения меры – 8.³

Более половины от всех действующих антидемпинговых мер введены в отношении импорта российских черных металлов и изделий из них, то есть именно в отношении тех товаров, ради которых, по некоторым оценкам, Россия и вступала в ВТО.

Важную роль в арсенале мер протекционизма играют меры технического регулирования, такие как нормирование характеристик продукции в технических регламентах и стандартах, процедуры оценки соответствия.

Меры технического регулирования в системе ограничений международной торговли

В последнее время значимость тарифных ограничений импортных операций заметно снижается, так как присоединение страны к ВТО накладывает существенные ограничения на ввозные таможенные пошлины за счет их связывания и последовательного снижения. Например, в целях выполнения обязательств России в ВТО, Евразийская экономическая комиссия утвердила очередное снижение ставок ввозных таможенных пошлин, затронувшее примерно 4800 товарных позиций.

Это подтверждает динамика средневзвешенной ставки импортного тарифа за 2012–2016 гг. (Таблица 1).

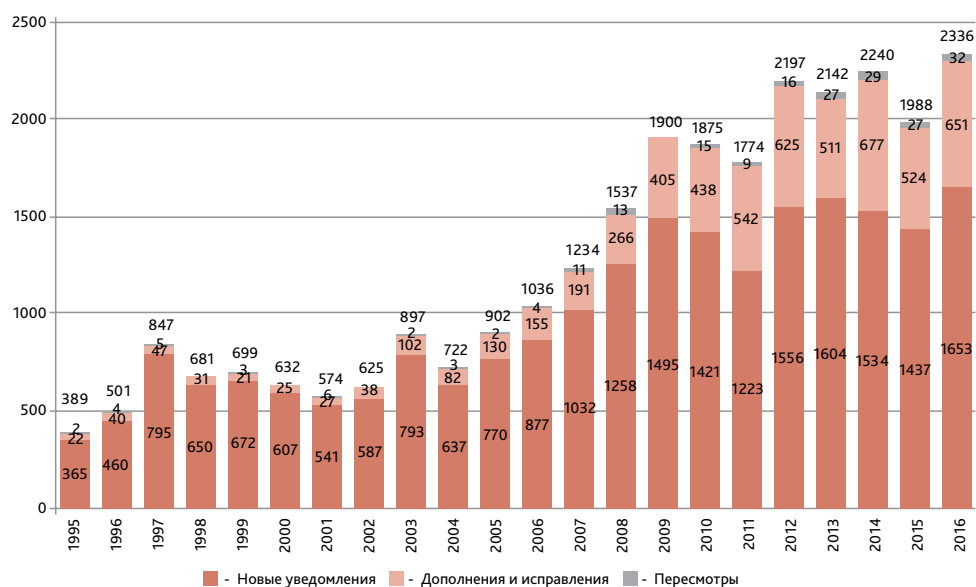
Таблица 1. Динамика средневзвешенной ставки импортного тарифа (2012–2016 гг., %)

| Период | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Январь-август | 9,90 | 8,60 | 7,70 | 7,25 | 6,74 |
| Сентябрь-декабрь | 8,60 | 7,70 | 7,25 | 6,74 | 6,39 |

В этих условиях протекционистские меры сдвигаются в сторону нетарифных ограничений импорта. Будучи более завуалированными, чем таможенные пошлины, нетарифные меры дают больше возможностей правительствам разных стран для их введения.

Среди этих ограничений особую роль играют меры технического регулирования, которые объединяются термином «ТБТ-меры» и регулируются в ВТО Соглашением по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ).

Рисунок 1. Динамика уведомлений по Соглашению ВТО по ТБТ



Об этом свидетельствуют данные, представленные на Рисунке 1: ежегодный рост числа введенных ТБТ-мер в мире в среднем составляет 14% и значительно возрастает год от года. Например, общее количество уведомлений о ТБТ-мерах в 2016 г. превысило общее количество уведомлений за 2015 г. уже на 17,5%.

Чем же так привлекательны меры технического регулирования?

Важная особенность этих мер – невозможность распознать истинную цель их введения: на словах (официально) эти меры вводятся для защиты людей, охраны окружающей среды, предупреждения обманной практики, а на деле они могут ограничивать импорт продукции. В этом и заключается их сила: может происходить постепенное ужесточение или изменение технических требований каждый раз, когда усиливается конкуренция со стороны иностранных товаров (Рисунок 2).

Рисунок 2. Цели введения ТБТ-мер⁴



При этом решение о принятии ТБТ-мер находится в полной компетенции соответствующих правительств, и достаточно сложно оспорить право государства на применение технических регламентов, содержащих правила и нормы безопасности, требования к сертификации, маркировке и др.

«Зеленая» экономика или «зеленый» протекционизм?

С середины 1990-х гг. начала расширяться практика использования так называемых «зеленых» нормативов, устанавливающих повышенные требования к безопасности пищевой и химической продукции, удобрениям и др. Аргументом в пользу их введения является стремление национальных правительств защитить потребителей, их здоровье и жизнь, обеспечить охрану окружающей среды. Формально это соответствует положениям Соглашения ВТО по ТБТ и в значительной степени затрудняет отнесение этой практики к протекционизму.

Первым по этому пути пошел Евросоюз: в 1993 г. Европейский чайный комитет предложил с 1996 г. ввести новые стандарты качества чайных листьев, что привело к ограничению ввоза китайского чая в Европу.⁵

Можно проследить, как последовательно Евросоюз вводил «зеленые» нормативы, де-юре направленные на защиту европейских потребителей, а де-факто ограничивающие импорт.

Упаковочные материалы. В целях предотвращения и сведения к минимуму экологических проблем, связанных с использованными упаковочными материалами, была введена Директива 94/62/ЕС, определяющая требования к составу и возможности повторного использования всех упаковочных материалов, ввозимых в ЕС.

Удобрения. Регламент ЕС № 2003/2003 содержит ограничения, касающиеся допуска удобрений на рынок ЕС, маркирования знаком EC fertilizer⁴, а также требования к упаковке.

Потенциально опасные элементы в электротехническом и электронном оборудовании. Директива 002/95/EC (RoHS) ограничивает применение опасных веществ в изделиях и распространяется на производителей электронного и электрического оборудования в ЕС и за его пределами в том случае, если продукция предназначена для стран ЕС.

Согласно новой Директиве 2011/65/EC (RoHS2), надзорные органы Европейского союза усиливают контроль на внутреннем рынке ЕС. Продукция, не имеющая подтверждающей документации (соответствие RoHS), не допускается к ввозу на территорию стран-членов ЕС.

Химическая продукция. В соответствии с Регламентом ЕС № 1907/2006 (REACH6) предписывается обязательная регистрация химических веществ (поставка более 1 тонны) в Европейском химическом агентстве (ЕХА). Под действие этого Регламента подпадают химические вещества как в чистом виде, так и входящие в состав препаратов или изделий. Производство и импорт не зарегистрированных в ЕХА веществ запрещается, наказание определяется отдельно законодательством каждой страны-члена ЕС (от штрафа до тюремного заключения).

Этот Регламент затронул около семи отраслей российской экономики, или, по приблизительным оценкам, не менее 60–70% всех российских предприятий, так или иначе причастных к экспорту.

Кроме того, для химической продукции следует учитывать положения Директивы 67/548/ЕЭС и Директивы 1999/45/ЕС по классификации, упаковке и маркировке опасных веществ и препаратов.

Биомасса. Директива 2009/28/ЕС по возобновляемой энергии заложила основы мирового тренда в этой сфере. С одной стороны, ЕС поддерживает использование биомассы в производстве энергии и ставит задачу к 2020 г. увеличить долю энергии из этого сырья до 20%. С другой стороны, необходимо, чтобы на территории ЕС биомасса, как энергоресурс и биотопливо, обеспечивала возможность устойчивого развития.

В 2006 г. была сформирована Международная система сертификации в области устойчивого развития и углеродосодержащих выбросов (ISCC), предназначенная для сертификации биомассы на национальном и международном уровнях. Введение этой системы сертификации сказывается на поставщиках биомассы из Малайзии, Индонезии, Вьетнама, Бразилии, Таиланда, Аргентины, стран Северной Африки, Мадагаскара, а также на российских поставщиках топливных пеллет и брикетов.

Одновременно с введением сертификации биомассы ЕС инициировал разработку ряда международных стандартов в этой сфере. Стандарты из ИСО серии 17225 «Биотопливо твердое. Классы и технические условия на топливо» касаются вопросов классификации, обеспечения качества, безопасности и эффективности различных видов твердого биотоплива и др.

Древесина. Первоначально изменения правил оборота древесины в ЕС появились на уровне отдельных стран-участниц (в частности, в 2009 г. изменения коснулись норм Великобритании). В 2010 г. соответствующие правовые акты были приняты уже на уровне ЕС. Регламент ЕС № 995/2010 от 20 октября 2010 г. устанавливает обязательства операторов, размещающих на рынке лесоматериалы и продукцию из древесины, и ужесточает требования к поставщикам этой продукции на рынок ЕС. Регламентом, среди прочего, запрещается оборот на территории ЕС незаконно заготовленной древесины, под которой понимается древесина, заготовленная с нарушениями законодательства страны происхождения.

Чем жестче ТБТ-мера, тем больше требуется затрат для ее преодоления.

В США аналогичные ограничения введены законом Лейси, действие которого распространяется на оборот всей продукции из древесины (пиломатериалы, мебель, древесные плиты, целлюлозу, бумагу, деревянную или картонную упаковку, музыкальные инструменты, книги, а также на недревесные и пищевые лесные ресурсы). Закон Лейси запрещает ввоз на территорию США древесины, происхождение которой неизвестно; импортер обязан указать в таможенной декларации происхождение древесины, а также ряд других моментов.

Свидетельством соответствия древесины требованиям Закона Лейси являются международные сертификаты по системам FSC и PEFC8. Гарантией легальности происхождения товара также может являться членство предприятия-лесозаготовителя (или экспортера) во Всемирной сети лесной торговли (GFTN).

Эксперты отмечают, что вышеописанные законодательные инициативы ЕС и США не только направлены на ограничение нелегального оборота лесопродукции в мире, но и являются своего рода защитой местного производителя от зарубежных конкурентов, в том числе от российских производителей товаров из древесины.

Если в целом рассмотреть структуру российского экспорта в страны ЕС, то перечисленные меры затрагивают практически все товарные группы (удобрения, каучук, древесина и др.), входящие в топ-10 структуры экспорта (см. сайт ФТС России). Поэтому можно в определенной степени говорить о «зеленом» протекционизме со стороны ЕС и США.

ТБТ-меры и политика импортозамещения

В чем же сила ТБТ-мер с точки зрения протекционизма? Практически всегда рост затрат экспортера на адаптацию продукции к новым требованиям, на проведение дополнительных испытаний и сертификации для выхода на рынок страны-импортера может делать ввозимый товар неконкурентоспособным. В этом заключается дополнительное «преимущество» технических барьеров перед другими нетарифными мерами, если их оценивать с точки зрения эффективности импортозамещения.

Легко увидеть, что чем жестче ТБТ-мера, тем больше требуется затрат для ее преодоления и, следовательно, тем эффективнее мера с точки зрения импортозамещения. Таким образом, каждую ТБТ-меру можно охарактеризовать величиной затрат для ее преодоления, или адвалорным эквивалентом. Очевидно, что чем выше адвалорный эквивалент, тем жестче ТБТ-мера, тем сложнее ее преодолеть и получить доступ на зарубежный рынок.

Во многих исследованиях показано, что наибольший адвалорный эквивалент соответствует такой мере, как маркировка. Более того, выяснилось, что его величина в значительной степени зависит от вида продукции. Следовательно, введение технических мер в целях снижения уровня импортозависимости целесообразно базировать в том числе на анализе соответствующих адвалорных эквивалентов для вводимых ТБТ-мер.

Не только сила, но и слабость

Значимость и сила ТБТ-мер с точки зрения протекционизма во многом ослабляется обязательствами членов ВТО в рамках Соглашения ВТО по ТБТ. В частности, необходимость соблюдения принципов недискриминации и режима наибольшего благоприятствования означает, что ТБТ-меры должны применяться одинаковым образом, независимо от страны происхождения товара.

Другими словами, обязательная сертификация или маркировка какой-либо продукции должны в одинаковой степени относиться как к национальным, так и к иностранным поставщикам этого товара, то есть не быть селективными. В Российской Федерации это положение закреплено в Федеральных законах «О техническом регулировании» и «О стандартизации в Российской Федерации».

Введение ТБТ-мер в целях импортозамещения наиболее эффективно тогда, когда они в большей степени затрагивают ввозимые товары, нежели продукцию национального производителя, то есть являются селективными. Для отдельных секторов рынка при определенных условиях неселективная мера может быть преобразована в селективную меру. Это возможно в случае, если нормирование требований к продукции или процедуры оценки соответствия будут учитывать технические, технологические, климатические или географические факторы, что не противоречит Соглашению ВТО по ТБТ.

Примером такой селективной ТБТ-меры является требование стандарта ГОСТ 31447-2012 «Трубы стальные сварные для магистральных газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов. Технические условия», относящееся к диапазону рабочих температур, – «до – 60° С», которое отсутствует в ряде стандартов европейских государств.

Заключение

Применяемые ТБТ-меры могут носить двойственный характер. С одной стороны, их использование в равной степени затрагивает интересы как национальных, так и зарубежных товаропроизводителей, повышая безопасность товаров и ограничивая угрозы устойчивому развитию. С другой стороны, их введение для селективного, избирательного воздействия на отдельные группы импортеров может способствовать импортозамещению.

Повышение результативности принимаемых мер самым непосредственным образом зависит от возможности выбора из имеющегося множества торговых мер тех, которые в условиях конкретного рынка проявляют себя как наиболее эффективные. Поэтому решение проблемы предварительного определения множества ТБТ-мер, которые обладают селективным потенциалом, является необходимым условием для решения задачи импортозамещения.

Результативность воздействия селективных ТБТ-мер на увеличение импортозамещения зависит от характера конкуренции: импортозамещающие мероприятия дают больший эффект на рынке ценовой конкуренции по отношению к рынку неценовой конкуренции.

Иосиф Зиновьевич Аронов
Д.т.н., профессор,
руководитель группы по
техническому регулированию
ООО «Международная
торговля и интеграция»

Анна Михайловна Рыбакова
К.б.н., руководитель
группы по санитарным и
фитосанитарным мерам ООО
«Международная торговля и
интеграция»

**Владимир Юрьевич
Саламатов**
Д.э.н., профессор,
генеральный директор ООО
«Международная торговля и
интеграция»

-
- ❶ Пресс-конференции в Женеве 29 сентября 2013 г., <http://www.vestifinance.ru/articles/32287>
 - ❷ WTO: Report on G-20 Trade Measures (mid-May 2016 to mid-October 2016)
 - ❸ Минэкономразвития России, Обзор существующих ограничений в доступе российских товаров на зарубежные рынки, http://www.ved.gov.ru/rus_export/torg_exp/
 - ❹ WTO, G/TBT/39/Rev.1, Twenty-second annual review of the implementation and operation of the TBT Agreement. Committee on Technical Barriers to Trade
 - ❺ Аронов И.З. Краткий обзор мер технического регулирования в рамках политики импортозамещения // Стандарты и качество. - 2015. - №1

ТОРГОВЛЯ УСЛУГАМИ

Что могут сделать для ГАТС международные стандарты в сфере услуг?

Габриэл Гари

Международные стандарты в основном используются в торговле товарами, но на этом их применение не должно ограничиваться. Автор статьи отмечает, что международные стандарты могут играть более значимую роль в правилах внутреннего регулирования торговли услугами.

Любой, кто занимается экспортом услуг, хорошо знает, что упразднение количественных ограничений и дискриминационных мер является необходимым, но недостаточным условием для обеспечения эффективного доступа на рынки. Обычно иностранному поставщику приходится следовать ряду недискриминационных правил, различающихся в зависимости от страны, для того чтобы достичь местных потребителей. Чем больше различий в таких правилах в зависимости от юрисдикции, тем больше будет их ограничивающее влияние на торговлю. Необходимость реагировать на несовершенство норм, ставшее явным в результате финансового кризиса, или защищать потребителей, личные данные и национальную безопасность во все более цифровой среде подразумевает появление еще большего различия в нормах. Эмпирический анализ помогает увидеть издержки в торговле, вызванные нормативным несоответствием.

Участникам торговых переговоров сложно найти эффективный способ преодолеть недискриминационные ограничения. В контексте Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) предложения относительно принятия стандарта для внутреннего регулирования были встречены ожесточенным сопротивлением. Когда регулирование теряет необходимость для обеспечения качества услуги и становится ограничением на пути предложения услуги? Не многие правительства готовы предоставить судебному органу ВТО возможность ответить на этот вопрос за них, в особенности когда основания для использования регуляторных мер увеличиваются наряду с вариантами регулирования.

Одним из редко используемых вариантов минимизации регуляторных различий является включение в число мер внутреннего регулирования торговли международных стандартов посредством отсылочных норм. Очевидно, что неосвязаемость услуг и уникальный характер операций по ним не слишком способствуют стандартизации. Фактически стандарты укоренились в определенных отраслях, таких как морской транспорт, авиация, телекоммуникации или туризм. Относительно недавно мы стали свидетелями бурного развития стандартов для услуг в сфере ИТ и цифровой инфраструктуры. Учитывая неослабевающие темпы технологических инноваций, международную фрагментацию производства и более требовательное потребительское поведение, кажется разумным ожидать роста количества международных стандартов в области услуг.

ГАТС практически не ссылается на международные стандарты, однако мандат на разработку мер внутреннего регулирования дает возможность еще больше конкретизировать критерии применения «соответствующих» международных стандартов и повысить их роль в упорядочении правил по внутреннему регулированию без необходимости реформирования соглашения.

Во-первых, ГАТС ссылается на «международные стандарты соответствующих международных организаций». Под последними понимаются «международные органы, членство в которых открыто для соответствующих органов, по крайней мере, всех членов ВТО». Строгое толкование термина «стандарт» может не

охватить растущий свод принципов, правил или рекомендаций, являющихся не «стандартами» в узком смысле, а международными нормативными критериями.

Аналогичным образом, слишком большой упор на степень формальности органа, устанавливающего стандарты, мог бы привести к исключению растущего свода соответствующих стандартов, разрабатываемых негосударственными субъектами вне рамок международных организаций (например, стандарты, разрабатываемые Консорциумом «Всемирная паутина» (W3C) или Рабочей группой по техническим аспектам организации Интернета). Во избежание таких ошибок толкования, правила по внутреннему регулированию могли бы идентифицировать некоторые *ожидаемые* стандарты и учреждать отраслевые комитеты, задачей которых был бы анализ релевантности этих стандартов на регулярной основе.

Во-вторых, роль, закрепленная за международными стандартами в правилах по внутреннему регулированию, ничтожна. Параграф VI.5 (b) ГАТС содержит всего лишь предложение использовать такие стандарты и только в отношении применения лицензионных и квалификационных требований, а также технических стандартов. Другие национальные правила, такие как пруденциальные меры, меры по защите данных и так далее, сюда не входят. Такое чрезвычайно ограниченное использование международных стандартов разительно отличается от подходов в Соглашении ВТО по техническим барьерам в торговле и Соглашении ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер, которые обязывают членов ВТО применять их в качестве основы для технического регулирования и санитарных или фитосанитарных мер. Они также включают опровержимую презумпцию соблюдения требования с проверкой необходимости таких мер, которые соответствуют международным стандартам, руководящим принципам и рекомендациям.

Действительно, в настоящее время у стран отсутствует политическая воля для изменения правил. Предложения по усовершенствованию роли международных стандартов, например сообщение Мексики и Швейцарии (документ ВТО S/ WPDR/W/32/Rev.1 от 28 октября 2005 г.), не смогли заручиться поддержкой. В то же время тенденции заключения договоров, выходящих за рамки ГАТС, свидетельствуют об ином. Недавно подписанные ЕС соглашения об ассоциации с Молдовой и с Грузией включают обязательство приложить «все усилия» для внедрения международных стандартов с целью регулирования сектора финансовых услуг и осуществления надзора за ним.

Соглашение о свободной торговле между Японией и Австралией содержит обязательство учитывать соответствующие международные стандарты и критерии соответствующих международных органов при принятии мер, направленных на защиту личных данных потребителей услуг электронной коммерции. Соглашение о свободной торговле между Швейцарией и Китаем предлагает сторонам применять соответствующие международные стандарты при принятии лицензионных и квалификационных требований и процедур, а также технических стандартов. Более того, в просочившихся в прессу проектах приложений Соглашения по торговле услугами (TISA) – по финансовым услугам, международному морскому транспорту, телекоммуникациям, электронной коммерции и внутреннему регулированию – содержатся конкретные ссылки на международные стандарты.



Габриэл Гари

Член Экспертной группы E15 по вопросам услуг, старший преподаватель международного экономического права в Лондонском университете королевы Марии

В эпоху, когда традиционное нормотворчество инертно, есть смысл придать международным стандартам больше влияния в том, что касается права членов ВТО регулировать. Это позволит задействовать процветающую альтернативную систему регулирования, способную более чутко реагировать на потребности рынка и быстрее адаптироваться к его изменениям и, в итоге, более эффективно справляться с регулятивными проблемами, возникающими в ходе интернационализации операций в сфере услуг. Таким образом, ГАТС сможет лучше содействовать торговле и стать проводником высоких регулятивных стандартов, связанных с широким кругом вопросов государственной политики.

АФРИКА

Сладкая сделка: как от изменения правил маркировки шоколада в США может выиграть Африка

Корнел Малштейн, Кристин Макдэниел

Изменение правил маркировки шоколада в США может способствовать увеличению экспорта плодов дерева ши и повышению доходов в регионах Африки, где оно выращивается.

По данным ООН, примерно 3 млн африканских женщин напрямую или косвенно заняты на производстве масла дерева ши. Оно является важным источником дохода в большинстве стран Африки к югу от Сахары. Продажа плодов дерева ши обеспечивает доход не только работникам и владельцам ферм, но и более широким слоям населения. Исследование Агентства США по международному развитию (USAID) в Мали показало, что на каждый доллар США, зарабатываемый фермами от продажи плодов дерева ши, создаются дополнительные 58 центов дохода для местной экономики.

Масло дерева ши веками использовалось в Африке в качестве средства для ухода за кожей. Одно из его свойств заключается в способности защищать и увлажнять кожу. По некоторым данным, Клеопатра путешествовала по жарким пустыням Египта с большими емкостями, содержащими масло ши. Продукты из него теперь используются по всему миру, а глобальный спрос оценивается в миллиарды долларов. Помимо применения в косметических целях масло дерева ши используется в кондитерских и хлебобулочных изделиях, а при смешивании с другими маслами оно может заменять какао-масло.

Дерево ши растет в дикой природе в экваториальной зоне Центральной Африки на полосе шириной около 500 км и длиной 6 000 км. Эта полоса охватывает более 20 стран, от Сенегала на западе до Уганды на востоке. Плод состоит из сладкой на вкус зеленой мясистой части с высокой питательной ценностью. Плоды раскалываются, чтобы удалить внешнюю корку и оставить ядро. Затем они обжариваются и размельчаются в пасту, из которой выделяется масло дерева ши. Обработка и производство масла дерева ши остается основным видом экономической деятельности в этом регионе, особенно для женщин, проживающих в сельской местности. Благодаря своим известным косметическим и пищевым свойствам масло продается по всему миру и экспортируется для получения зарубежного дохода. Во время сезона урожая в сборе плодов ши участвует большая доля населения, в основном женщины и дети.

Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США считает масло дерева ши безопасным и разрешает его использование в производстве кондитерских глазурей и начинок. Однако согласно действующим правилам Управление продукты, маркированные как «шоколад», не должны содержать жиров, кроме какао-масла или жиров из определенных молочных ингредиентов. Далее мы рассмотрим потенциальный экономический эффект от изменения правил маркировки шоколада – разрешения на содержание в шоколаде до 5% эквивалентов какао-масла (таких как масло дерева ши) в качестве его замены, что соответствует изменениям, внесенным в правила ЕС в 2003 году.¹ Наши результаты показывают, что потенциальное увеличение спроса на плоды дерева ши может значительно увеличить их экспорт из Западной Африки, создавая дополнительный доход для жителей, занятых в добыче плодов дерева ши в беднейших районах региона.

820 тыс. женщин

Увеличение спроса на масло ши в США могло бы во время сезона создать дополнительные рабочие места для 820 тыс. женщин в странах Африки, производящих этот продукт.

Правила маркировки шоколада в США

Согласно определению Управления по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США, «шоколад» – это продукт, состоящий из какао-порошка и какао-масла. Управление дает исчерпывающий список ингредиентов, которые можно добавлять в шоколад. Например, в «молочный шоколад» можно добавлять какао-масло, специи, орехи или молочные продукты, но добавление эквивалентов какао-масла запрещено. Следование этим правилам и различиям строго обязательно (нельзя включать дополнительные ингредиенты), иначе продукт нельзя маркировать как «шоколад». Производители шоколада, использующие дополнительные компоненты, маркируют его как «шоколадный» продукт или продукт «с шоколадным вкусом».

Исследования показали, что использование эквивалентов какао-масла, таких как масло дерева ши, может продлить срок хранения и улучшить свойства шоколадных продуктов. Например, масло дерева ши в шоколаде может изменить кривую плавления шоколада для получения желаемого результата в условиях различного климата, не обязательно влияя на вкусовые характеристики.

В 2003 г. Европейская комиссия изменила свои правила и разрешила шоколаду содержать до 5% эквивалентов какао-масла.

В 2003 г. Европейская комиссия изменила свои правила и разрешила шоколаду содержать до 5% эквивалентов какао-масла. Подобное изменение в требованиях к маркировке шоколада в США, разрешающее использование ингредиентов на основе масла дерева ши, могло бы стимулировать экспорт из Африки. Увеличение экспортных поставок масла дерева ши, в частности в США, кажется, соответствует целям существующих программ. Например, Закон об обеспечении роста и расширении возможностей в Африке направлен на расширение возможностей доступа товаров, произведенных в странах Африки к югу от Сахары, на рынок США. Кроме того, USAID рассматривает ши в качестве продукта со значительным экспортным потенциалом.

Каково было бы влияние изменений правил маркировки шоколада в США?

Первый этап анализа включает определение экспортного потенциала ши в случае, если США либерализуют свои ограничения маркировки шоколада и примут законы, подобные действующим правилам ЕС. На втором этапе необходимо оценить влияние возрастающего глобального спроса на ши на местную экономику с точки зрения доходов и роста занятости.

Влияние на спрос на ши в США

Мы оцениваем текущее ежегодное потребление шоколада в США на уровне около 1,4 млрд кг в соответствии с ежегодным потреблением шоколада в США на душу населения в размере 4,3 кг при численности населения 323,2 млн человек.² Предположим, что США последовали примеру ЕС и разрешили замену до 5% ингредиентов шоколада (от его объема) эквивалентами какао-масла, а также что масло дерева ши используется в половине эквивалентов какао-масла. В таком случае потенциальное увеличение спроса на масло дерева ши будет составлять 34,8 млн кг (т. е. 2,5% от 1,4 млрд кг).

Если же эквиваленты какао-масла будет использовать только половина производителей шоколада, потенциальное увеличение спроса на масло дерева ши составит 174 млн кг.³ Увеличение спроса на масло дерева ши в размере 34,8 млн кг соответствует 69,6 млн кг ядер плодов дерева ши, рыночная стоимость которых равна 34,8 млн долл. США. Учитывая, что ежегодный экспорт плодов дерева ши составляет 349,9 млн кг, это соответствует увеличению в 20%. Если эквиваленты какао-масла будут использоваться только в половине производимого шоколада, прогнозируемое увеличение экспорта составит 10%.

Каждый доллар США от продажи плодов дерева ши дает 58 центов экономической деятельности местных жителей, что означает, что региональный мультипликатор дохода для ши равен 1,58

Ожидаемые экономические эффекты в регионах, производящих ши
Анализ цепочки создания стоимости, проведенный USAID в Мали, показал, что каждый доллар США от продажи плодов дерева ши дает 58 центов экономической деятельности местных жителей, что означает, что региональный мультипликатор дохода для ши равен 1,58.⁴ Дополнительная экономическая деятельность включает последующие затраты на заработные платы, бензин, упаковочные материалы и т.д. По сути, мультипликативный эффект означает, что люди будут тратить часть полученного дохода в рамках цепочки создания стоимости, приобретая другие товары и услуги, что создает дополнительный спрос и доход для местной экономики. Прогнозный доход для сообществ, занятых в добыче плодов ши, при использовании мультипликатора регионального дохода USAID составляет 55 млн долл. США. В Таблице 1 представлен возможный экономический эффект в зависимости от ряда сценариев.

Таблица 1. Возможный экономический эффект в зависимости от ряда сценариев

| Доля рынка шоколада, использующего эквиваленты какао-масла | Потенциальное увеличение спроса на масло дерева ши (кг) | Потенциальное увеличение спроса на ядра плодов дерева ши (мин. кг) | Потенциальное увеличение спроса на ядра плодов дерева ши (мет. т) | Потенциальное увеличение спроса на ядра плодов дерева ши (долл. США) | Совокупный дополнительный доход в регионах добычи плодов дерева ши (долл. США) |
|--|---|--|---|--|--|
| 33% | 11,49 | 22,98 | 10,425 | 5212501 | 8235751 |
| 50% | 17,41 | 34,81 | 15,795 | 7897728 | 12478411 |
| 67% | 23,32 | 46,65 | 21,166 | 10582956 | 16721070 |
| 100% | 34,81 | 69,63 | 31,591 | 15795456 | 24956821 |

Источник: цифры основаны на расчетах Sidley Austin, LLP. С дополнительной информацией можно ознакомиться в сноске.⁵

Для производства одной метрической тонны масла дерева ши требуются две метрические тонны ядер плодов дерева ши. Как было упомянуто выше, если США либерализуют свои требования к маркировке, регионы-производители ши могут ожидать увеличения спроса на уровне 69,646 мет. т ядер плодов дерева ши. Обычно каждая женщина собирает около 85 кг ядер плодов дерева ши во время сезона сбора урожая. Это значит, что увеличение спроса в США могло бы во время сезона создать дополнительные рабочие места для 820 тыс. женщин. Увеличение спроса на ши, вероятно, также бы вызвало увеличение мировых рыночных цен. Как представляется, не существует ограничений на поставку: в настоящее время собирается всего 50% плодов дерева ши.

Экспорт ши из Африки мог бы вырасти на 10–20%, при условии, что хотя бы половина производителей шоколада в США воспользовалась преимуществами использования эквивалентов.

Заключение
Наш анализ показывает, что изменение правил маркировки шоколада в США позволит шоколаду содержать до 5% эквивалентов какао-масла, что может стимулировать экспорт ши из Африки и получить дополнительный доход в

регионе. В частности, мы пришли к выводу, что экспорт ши из Африки мог бы вырасти на 10–20%, при условии, что хотя бы половина производителей шоколада в США воспользовалась преимуществами использования эквивалентов.

Кроме того, результаты исследования свидетельствуют о том, что доход от экспорта, а также дополнительный доход в регионе мог бы составить до 27 млн долл. США. Ежегодный ВВП на душу населения в странах Африки, где выращиваются деревья ши, варьируется от 370 до 3300 долл. США, а в регионе расположены одни из беднейших стран континента. Возможность изменения требований к маркировке шоколада в США, которое привело бы к таким экономическим выгодам, несомненно, требует дальнейшего изучения.

Взгляды, изложенные в настоящей статье, принадлежат авторам и не обязательно отражают мнение компании Sidley Austin LLP или кого-либо из ее клиентов. Авторы хотели бы поблагодарить Джо Фанта из Global Shea Alliance, Торри Коупа, Дайан Макэнро и участников конференции «Будущее ши», состоявшейся в Вашингтоне в мае 2016 г., за полезные комментарии.

Эта статья первоначально была опубликована в публикации "Bridges Africa" на английском языке.

- ❶ В 2003 г. согласно Директиве ЕС о масле дерева ши (2000/36/EC) шоколаду было разрешено содержать до 5% ограниченного количества растительных жиров (таких как масло ореха бассаия, пальмовое масло, масло дерева ши, масло кокум и манговое масло). См. также European Commission, "The Impact of Directive 2000/36/EC on the Economies of those Countries Producing Cocoa and Vegetable Fats other than Cocoa Butter," 2000 г.
- ❷ См. Forbes. "The World's Biggest Chocolate Consumers," 22 июля 2015 г. и Бюро переписи населения США, Population Clock, 28 марта 2016 г.
- ❸ Степень, до которой производители шоколада в США могли бы воспользоваться преимуществом нового правила маркировки, позволяющего им использовать эквиваленты какао-масла и все равно маркировать свой продукт как «шоколад», неизвестна. Некоторые производители могут воспользоваться эквивалентами, а другие – нет. Это зависит от предпочтений потребителей, особенностей производства и т.д. Так как доля шоколада, которая бы содержала эквиваленты какао-масла, неизвестна, мы включили в Таблицу 1 ряд оценок.
- ❹ USAID, "Exports, Employment and Incomes in West Africa," январь 2011 г., Таблица 2.8.
- ❺ Мы оцениваем ежегодное потребление шоколада в США на уровне 1,4 млрд кг. Основываясь на информации от экспертов отрасли, мы предполагаем, что масло дерева ши составит 50% эквивалентов какао-масла, а остальные 50% придутся на пальмовое масло и/или другие эквиваленты. Региональный мультипликатор дохода от ши в размере 1,58 основывается на оценках USAID из публикации «Exports, Employment and Incomes in West Africa», за январь 2011 г. (Таблица 2.8). Мультипликатор рассчитан для плодов дерева ши, и поэтому мы конвертируем данные в отношении масла дерева ши в данные для плодов дерева ши. Предположительно, для производства 1 кг масла дерева ши требуется 2 кг плодов дерева ши, стоимость одной метрической тонны которых составляет 500 долл. США. Все данные даются в долларах США.



Корнел Малштейн
Экономист Sidley Austin LLP
(Женева)



Кристин Макдэниел
Старший экономист Sidley
Austin LLP (Вашингтон)

ОПЫТ СТРАН

Зарождение системы идентификации и прослеживаемости товаров: путь ЕАЭС

Ксения Петровец

Правила маркировки товаров в странах-членах ЕАЭС все еще различаются, но эту ситуацию должна исправить создаваемая наднациональная система прослеживаемости товаров. В статье рассматривается опыт разных стран в этой области, в том числе требование к маркировке меховых изделий в России и его последствия для малых предприятий и потребителей.

Система прослеживаемости товаров, представляющая собой механизм контроля и наблюдения за состоянием продукции на всех стадиях движения по цепочке «производство – поставка – реализация», как ничто иное позволяет своевременно обнаружить и устранить возможные риски, влияющие на безопасность конечной продукции для потребителя. Вместе с тем механизм обеспечения прослеживаемости товаров является еще и важным элементом в обеспечении предсказуемости и прозрачности таможенных процедур. В свете этого внедрение понятной и прозрачной системы маркировки продукции, равно как и совершенствование механизмов прослеживаемости товаров являются существенными и, безусловно, необходимыми шагами на пути к оптимизации управления трансграничными потоками товаров, устранению нетарифных барьеров и общему упрощению процедур торговли.

Идентификация и прослеживаемость товаров в контексте соглашений ВТО

В контексте системы соглашений ВТО требования к маркировке импортируемых и экспортируемых товаров идентификационными знаками в первую очередь регулируются Соглашением ВТО по техническим барьерам в торговле (Соглашение по ТБТ). Так, данное Соглашение закрепляет правила, применимые к разрабатываемым странами добровольным стандартам и обязательным для соблюдения техническим регламентам, устанавливающим требования к упаковке и маркировке товаров. Соглашение признает суверенное право государств на разработку стандартов и технических регламентов, направленных на обеспечение качества продукции, защиты здоровья людей, жизни животных и растений, а также окружающей среды. Вместе с тем в качестве общего правила Соглашение устанавливает запрет на принятие таких стандартов и технических регламентов, которые оказывают искажающее воздействие на торговлю, а также закрепляет общее требование о недискриминации и соблюдении принципов национального режима (НР) и режима наиболее благоприятствуемой нации (РНБ). Таким образом, главной целью Соглашения по ТБТ является предотвращение принятия странами мер, создающих необоснованные ограничения в торговле, в частности, путем принятия стандартов или технических регламентов, устанавливающих дискриминационные требования к маркировке и упаковке продукции.

В то же время установление странами требований к маркировке товаров не всегда может рассматриваться только как мера, потенциально представляющая собой торговый барьер. Внедрение систем маркировки идентифицирующими знаками в целях реализации механизма прослеживаемости товаров и оптимизации учета товаров при таможенном контроле может стать инструментом, способствующим упрощению торговых процедур. Так, могут быть приняты во внимание положения Соглашения ВТО по упрощению процедур торговли, вступившего в силу в феврале 2017 года. В соответствии со статьей 10.1 Соглашения участники принимают на себя обязательства по регулярному пересмотру действующих импортных, экспортных и транзитных формальностей с целью сокращения и упрощения установленных требований и облегчения процесса транзита товаров. В связи с этим введение единой системы идентификации, позволяющей сократить время на таможенный контроль при ввозе и вывозе товаров через границу, а также ускорить

процесс обмена информацией о поставках между странами может напрямую способствовать облегчению транзита товаров.

Международный опыт в области развития систем прослеживаемости товаров

Одной из ключевых отраслей, в рамках которой развитие систем маркировки и прослеживаемости товаров изначально получило наиболее широкое развитие, является сфера пищевой промышленности. Активный рост систем трекинга в данной области был обусловлен в первую очередь частотой и распространенностью возникновения различных пищевых заболеваний и эпидемий. Безусловным лидером в данной сфере может быть назван Европейский союз (ЕС).

В 2002 г. страны-члены ЕС установили прослеживаемость товаров ("traceability") в качестве основополагающего принципа построения продовольственного законодательства и центрального звена в механизме обеспечения продовольственной безопасности. В том же году термин «прослеживаемость» впервые получил официальное определение: под прослеживаемостью в первую очередь понимается способность отследить продовольственные товары, корма, животных, из которых производят продукты питания, или вещества, предназначенные для включения в состав пищевых продуктов, на всех этапах производства, переработки и сбыта.

Центральной идеей механизма прослеживаемости, применяемого в ЕС, таким образом, является так называемая «шаг назад – шаг вперед» система, в соответствии с которой от любого из участников цепочки поставок может быть получена информация о происхождении товара и его дальнейшем движении. К настоящему моменту концепция прослеживаемости получила широкое применение и в иных сферах и секторах экономики ЕС. В частности, правила прослеживаемости установлены для ряда промышленных товаров, химической продукции и медицинского оборудования.

Именно в области продовольственной безопасности развитие концепции прослеживаемости началось и на международном уровне. Так, первый международный стандарт ИСО 22000:2005, принятый в данной области, упоминает концепцию прослеживаемости как неотъемлемую часть системы менеджмента безопасности пищевых продуктов. Последние несколько лет были отмечены повсеместным ростом внимания к этой концепции и появлением множества новых инициатив в данной области регулирования как на уровне отдельных государств и наднациональных интеграционных образований, так и на уровне частного сектора.

Например, в Китае в настоящий момент реализуется совместный проект Университета Цинхуа, американской корпорации IBM и крупнейшей американской компании розничной торговли Walmart, в рамках которого была создана отдельная система, специализирующаяся на разработке, тестировании и внедрении механизмов прослеживаемости пищевой продукции. В основе проекта и тестируемых систем прослеживаемости при этом заложена одна из передовых технологий – блокчейн система Hyperledger Fabric, разработанная компанией IBM.

В целом, наряду с широким распространением систем прослеживаемости в самых различных сферах и секторах экономики, использование передовых информационных и цифровых технологий становится одной из ключевых характеристик в развитии систем прослеживаемости на современном этапе.

Путь ЕАЭС

Что касается стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС), то до настоящего момента основной массив регулирования процедур маркировки товаров был сформирован обособлено, в рамках национального законодательства пяти

Использование передовых информационных и цифровых технологий становится одной из ключевых характеристик в развитии систем прослеживаемости товаров на современном этапе.

государств – участников и, как следствие, существенным образом различался между собой. В отсутствие системного подхода разные страны установили режим обязательной маркировки в отношении различных категорий товаров. В России и Кыргызстане, к примеру, идентификационными знаками в настоящее время маркируются изделия из меха, внедряется отдельный учет продаж алкогольной и табачной продукции, в то время как в Армении и Беларуси перечень товаров, подлежащих обязательной маркировке, насчитывает порядка десятка различных позиций, включающих в себя, в частности, ряд продовольственных товаров. С февраля 2017 г. на территории России также стартовал пилотный проект по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения. На данном этапе маркировка товаров в рамках этого проекта является добровольной и пока проводится только в шести регионах России.

Помимо различий в категориях отслеживаемых и маркируемых товаров, существенные отличия присутствуют и в самом механизме маркировки товаров в разных странах ЕАЭС. К примеру, в Армении система учета и маркировки товаров основывается на внесении данных о каждом отдельном товаре в специальную базу данных, которая в дальнейшем позволяет отслеживать путь следования товара без нанесения каких-либо физических марок на саму продукцию. В то же время в России, напротив, за основу принят механизм нанесения идентификационных знаков на упаковку товара или на специальные этикетки и документацию, сопровождающие товар.

Развитие системы идентификации и прослеживаемости товаров в Казахстане также являлось обособленным от всех других стран-участниц ЕАЭС и отличалось своей спецификой, обусловленной присоединением страны к ВТО уже после образования единого таможенного пространства ЕАЭС. В рамках вступления в ВТО в отношении ряда товарных позиций Казахстан согласовал более низкие ставки ввозных таможенных пошлин по сравнению с пошлинами, установленными остальными участниками ЕАЭС, что вызвало обоснованное беспокойство со стороны других членов ЕАЭС о возможном реэкспорте товаров, поставляемых третьими странами на более выгодных условиях в Казахстан.

Именно в целях надлежащего учета дальнейшего перемещения по территории Союза товаров, ввезенных в Казахстан из третьих стран – участников ВТО, 6 октября 2015 г. главы государств ЕАЭС подписали Протокол о некоторых вопросах ввоза и обращения товаров на таможенной территории Евразийского экономического союза. В соответствии с этим Протоколом на Казахстан были возложены обязательства по обеспечению прослеживаемости данной группы товаров и предоставлению сведений о таких товарах при вывозе в другие страны ЕАЭС.

Первый этап совместной работы над созданием наднациональной системы прослеживаемости товаров на территории ЕАЭС был запущен в сентябре 2015 г., когда страны согласовали Соглашение о реализации в 2015–2016 гг. пилотного проекта по введению маркировки продукции товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха». В основу проекта были заложены рекомендации, подготовленные международной компанией GS1, в соответствии с которыми для каждого торгового и логистического элемента в цепочке поставок разрабатывается свой универсальный и признаваемый на международном уровне идентификатор. В настоящий момент стандарты GS1 получили довольно широкое распространение и активно используются в более чем 150 странах по всему миру.

Важным шагом, предпринятым странами-участницами ЕАЭС на пути к упрощению процедур торговли в 2017 г., стала разработка проектной версии соглашения о маркировке товаров средствами идентификации. В настоящий момент подготовленный рабочей группой Евразийской экономической комиссии (ЕЭК)

В дальнейшем система прослеживаемости ЕАЭС должна будет позволять отследить полный цикл производства продукта, в том числе и в рамках поставок продуктов питания.

проект соглашения уже прошел согласование в Совете ЕЭК и теперь также должен пройти процедуру рассмотрения и одобрения в правительствах государств-членов ЕАЭС. По замыслу разработчиков, в процессе согласования и обсуждения проекта соглашения, участники должны будут определить первичный перечень товаров, которые будут проходить процедуру маркировки в обязательном порядке. В дальнейшем, как предусматривается статьей 3 проекта соглашения, такой перечень сможет пополняться по решению Совета ЕЭК, принимаемому на основе поступающих от стран-членов ЕАЭС предложений.

В целях обеспечения более плавного перехода к единой унифицированной системе на уровне Союза, за странами ЕАЭС резервируется право на установление специальных национальных требований о маркировке товаров, не подлежащих маркировке в соответствии с Соглашением ЕАЭС. Кроме того, в соответствии со статьей 7 проекта соглашения отдельные участники ЕАЭС, установившие специальные национальные требования в отношении одних и тех же категорий товаров, смогут использовать разработанную на уровне Союза информационную систему для эффективного взаимодействия и обмена данными между собой.

Стоит отметить, что в отличие от других государств и интеграционных образований, включая ЕС, где развитие системы прослеживаемости было обусловлено в первую очередь стремлением к минимизации пищевых рисков и повышению качества потребительских продуктов, в ЕАЭС первые шаги предпринимаются пока только в отношении непродовольственной продукции. Главной же целью внедрения подобной системы в ЕАЭС на данном этапе является предупреждение ввоза на территорию Союза контрафактной продукции. Вместе с тем, как следует из заявлений разработчиков проекта соглашения, в дальнейшем система прослеживаемости ЕАЭС по примеру устоявшихся мировых практик должна будет также позволять отследить полный цикл производства продукта, в том числе и в рамках поставок продуктов питания.

Безусловно, одним из главных преимуществ ЕАЭС в области разработки и внедрения систем прослеживаемости товаров является то, что на мировом рынке уже сформировалось немало примеров как государственных, так и частных инициатив в данной области. Анализ этих примеров позволит понять, какие инструменты и технологии лучше всего работают и могут быть переняты и доработаны с учетом специфики евразийского рынка, а также заранее учесть проблемные вопросы, выявленные в процессе исследования данной сферы на протяжении последних нескольких лет. В частности, в европейской практике наиболее часто встречается вопрос о том, каким образом должно происходить дальнейшее усовершенствование механизмов прослеживаемости и должны ли применяемые методики существенно различаться в зависимости не только от категории товаров, но и от уровня рисков, для предотвращения которых такие системы изначально внедряются.

Внедрение электронных систем учета

Следуя мировым тенденциям, разработчики проекта внедрения систем прослеживаемости в ЕАЭС отводят ключевую роль информационно-коммуникационным технологиям. Для выполнения требования об обязательной маркировке товаров используется уникальный идентификатор. При этом подобные идентификаторы могут иметь абсолютно разную природу. Так, к примеру, возможно использование бумажных или компьютерных систем, штрихкодов, радиочастотных и биометрических меток. До недавнего времени используемые в странах ЕАЭС идентификаторы в большинстве случаев размещались путем нанесения простой физической метки на этикетке товара или его упаковке, а также включались в сопровождающую товар документацию. При запуске пилотного проекта по маркировке изделий из меха в 2016 г. была разработана новая модель идентификатора – контрольный идентификационный знак (КиЗ), представляющий собой этикетку, выполненную из специального гибкого материала и содержащую радиочастотную метку (RFID-чип - Radio Frequency Identification).

Внедрение системы прослеживаемости и маркировки товаров повлечет за собой возложение дополнительной финансовой нагрузки на производителей и импортеров товаров и, соответственно, рост цен для потребителей.

Одной из последних тенденций, наметившейся при обсуждении проекта соглашения о маркировке товаров средствами идентификации, стала идея о внедрении специальных информационных кодов, которые должны сопровождать каждый товар и груз, пересекающий границу ЕАЭС. Таким образом, в развитии и совершенствовании идентификации товаров на территории ЕАЭС страны-члены придают большое значение переходу к применению информационно-коммуникационных технологий. На данный момент речь не идет о внедрении блокчейн технологий, однако страны ведут активную работу над созданием единой информационной базы на уровне ЕЭК, а также над сопряжением информационных систем национальных таможенных и налоговых органов государств – членов. Это является важным первым шагом, необходимым для упрощения процессов обмена данными между странами.

Последствия для малого бизнеса и потребителей

Несмотря на возможные выгоды системы прослеживаемости и маркировки товаров, не стоит забывать также и о том, что внедрение подобного механизма неизбежно повлечет за собой возложение дополнительной финансовой нагрузки на отечественных производителей и импортеров товаров и, соответственно, рост цен для потребителей.

В качестве примера могут быть приведены имеющиеся данные по уже внедренной в России системе прослеживаемости в отношении меховых изделий. В первую очередь, все участники пилотного проекта по маркировке меховых изделий в России должны были понести затраты на оплату членских взносов для вступления в ассоциацию GS1 RUS (25 тыс. рублей). Кроме того, участие в GS1, предоставляющее предпринимателям доступ к возможности кодировать маркируемый товар, предполагает оплату дополнительных ежегодных взносов в размере 15 тыс. рублей. Помимо расходов на членство в GS1 RUS предпринимателям в сфере меховой продукции также необходимо было приобрести и специальную аппаратуру для записи информации на чипы. Основными же административными издержками участников рынка меховой продукции в связи с запуском пилотного проекта по маркировке стали временные затраты на заказ и получение КиЗ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 августа 2016 г. № 787 и Приказом Федеральной налоговой службы России от 15 августа 2016 г. N СА-7-19/439@, оператором пилотного проекта по маркировке была назначена Федеральная налоговая служба России (ФНС), а организацией, обеспечивающей изготовление и поставку КиЗ, было назначено АО «Гознак». Таким образом, для получения КиЗ как импортеры, так и отечественные производители должны были заключить договор с АО «Гознак» и оформить заказ на их изготовление. Учитывая тот факт, что АО «Гознак» было назначено в качестве единственного уполномоченного на эмиссию КиЗ лица, уже в первые месяцы функционирования системы были отмечены существенные задержки в поставках.

Для предпринимателей, не получивших вовремя заказанные КиЗ, выход на рынок и реализация продукции автоматически невозможны. Это оказывало негативное воздействие на способность выполнять договоры на поставку товаров и осуществлять составленный финансовый план в части получения прибыли от продаж и, как следствие, создавало сложности в нахождении средств для покрытия текущих расходов (на аренду помещений для продаж и пр.). С учетом возросшей финансовой нагрузки большое количество малых и средних предприятий в сфере торговли меховыми изделиями ощутили существенные сложности с поддержанием своих позиций на рынке. В свете этого многие эксперты предупреждали, что в конечном итоге представители малого и среднего бизнеса в данной сфере просто не смогут дальше существовать на рынке и эффективно конкурировать с более крупными игроками.

Импортеры меховой продукции также оказались в невыгодном положении. Прошло больше года с момента принятия указанных Постановления Правительства

России и Приказа ФНС, но до сих пор при обращении к англоязычной версии сайта АО «Гознак», единственного авторизованного поставщика обязательных для использования КиЗ, раздел с информацией о заказе КиЗ является недоступным. Между тем, в случае если сам механизм реализации меры, направленной на упрощение торговли, не будет равно доступным как для отечественных производителей, так и для иностранных поставщиков, этот положительный эффект от введения данной системы будет нивелирован. Кроме того, фактическое необеспечение равного доступа к обязательным для использования идентификационным знакам может быть рассмотрено и как основание для признания требований об использовании КиЗ в качестве торгового барьера.

Заключение

Бесспорными преимуществами системы прослеживаемости товаров, в том числе их маркировки, является повышение экологической и потребительской безопасности товаров, а также устранение рисков, связанных с попаданием на таможенную территорию ЕАЭС контрафактной продукции. На данном этапе ЕАЭС находится в достаточно выгодном положении и обладает возможностью по исследованию успешных систем прослеживаемости, разработанных в других странах, а также по использованию наиболее современных методик обмена данными.

Вместе с тем существует и ряд особых вопросов, о которых странам Союза не стоит забывать при внедрении системы прослеживаемости на территории ЕАЭС. В частности, стоит учитывать, что любая система обязательной маркировки предполагает собой не только изменения в работе таможенных органов и обеспечение производителей идентификационными знаками, но и возникновение дополнительной финансовой нагрузки у производителей, связанной с выполнением обязательных требований для доступа товаров на рынок, и увеличением стоимости товаров для потребителей.

Кроме того, важным является и учет уже имеющегося опыта реализации пилотного проекта по маркировке меховых изделий. В частности, речь идет о необходимости обеспечения прозрачности и доступности КиЗ равным образом, как для отечественных производителей, так и для иностранных поставщиков товаров. В противном случае механизм, направленный в том числе на упрощение торговли, может создать существенные препятствия для осуществления свободной торговли.

В перспективе правильно разработанная система прослеживаемости товаров способна существенно снизить нагрузку на бизнес путем сокращения требований, предъявляемых к получению КиЗ и сопроводительной документации, и уменьшения времени, которое в настоящий момент выделяется на проведение таможенного контроля. Следует также использовать переходные периоды и поэтапное внедрение новых правил для подготовки производителей к обязательным для выполнения техническим требованиям.

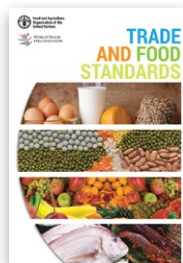
Источники:

1. Красильникова Е.В., Кучинская Л.В. Совершенствование идентификации пушно-меховых товаров при таможенном контроле // Вестник Российской таможенной академии. 2017. № 1. С. 68 - 75.
2. ТАСС, «Российские торговцы меховыми изделиями могут массово свернуть бизнес из-за маркировки шуб», 20 октября 2016 г.
3. Discussion paper of the Leibniz-Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO) No. 156, "The Architecture of Food Safety Control in the European Union and the Eurasian Economic Union", 2016.



Ксения Петровец
Магистр юриспруденции (LLM), Университет Арканзаса, магистр юриспруденции, программа по праву Всемирной торговой организации (ВТО), Санкт-Петербургский государственный университет (LLM)

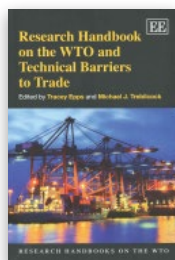
Публикации и ресурсы



Торговля и продовольственные стандарты. ФАО, ВТО, 2017

В этой публикации объясняется, как устанавливаются международные стандарты безопасности пищевых продуктов, описывается деятельность Комиссии по Кодексу Алиментариус, которая была учреждена Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН и Всемирной организацией здравоохранения. Также рассматривается применение стандартов в контексте Соглашения ВТО по санитарным и фитосанитарным мерам и Соглашения ВТО по техническим барьерам в торговле.

Интернет: <http://bit.ly/2xEzh5E>



Трейси Эппс, Майкл Дж. Требилкок. Исследовательский справочник по ВТО и техническим барьерам в торговле, 2015

Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле устанавливает порядок, согласно которому члены ВТО принимают и поддерживают технические меры, признавая их важность для защиты законных целей внутренней политики (например, для охраны здоровья человека и окружающей среды), а также потенциал по созданию барьеров в торговле. Авторы этого издания подробно рассматривают текст Соглашения, работу Комитета по ТБТ, разрешение споров по вопросам технических барьеров в торговле в рамках ВТО. Комплексное и доступное изложение делает эту публикацию отправной точкой для всех практиков в области торгового права, политиков и регулирующих органов.

Интернет: <http://bit.ly/2g6vKSF>



Оценка экономических эффектов отмены нетарифных барьеров в ЕАЭС. Евразийский банк развития, Евразийская экономическая комиссия, 2015

Нетарифные барьеры играют все большую роль в качестве ограничителя внешнеторговых потоков товаров и услуг. Страны-члены Евразийского экономического союза ставят перед собой задачу существенного снижения уровня нетарифных барьеров внутри ЕАЭС. В докладе представлены результаты количественной оценки влияния нетарифных барьеров на торговлю товарами и услугами между странами-участницами ЕАЭС. Применено несколько методов математико-экономического анализа, в том числе использованы гравитационные модели, эконометрические расчеты и статистический анализ. При помощи вычислимых моделей общего равновесия рассчитаны общеэкономические и секторальные эффекты от отмены нетарифных барьеров для Беларуси, Казахстана и России.

Интернет: <http://bit.ly/2yIGjq7>



Мигрян А.А. Проблемы гармонизации норм технического регулирования ЕС и ЕАЭС в контексте восстановления экономики Украины: Аналитический доклад. М.: Ассоциация «Центр ИЭСР», 2015

В докладе проводится сравнительная оценка норм технического регулирования Европейского союза и Евразийского экономического союза, анализ специфики имплементации технических регламентов ЕАЭС и ЕС, рассматриваются проблемы и перспективы сопряжения норм технического регулирования России и Украины в условиях их участия в разных интеграционных объединениях. Автором доклада сформулирован ряд предложений по созданию благоприятных условий ведения взаимной торговли между Россией и Украиной в рамках участия последней в Соглашении об ассоциации с ЕС.

Интернет: <http://bit.ly/2hFBmU7>

ИЗУЧАЙТЕ МИР ТОРГОВЛИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ВМЕСТЕ С ПУБЛИКАЦИЯМИ BRIDGES МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПО ТОРГОВЛЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

BRIDGES

Новости торговли с точки зрения устойчивого развития
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges

BIORES

Аналитика и новости о торговле и окружающей среде
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/biores

PUENTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Латинской Америки и Карибского бассейна на испанском языке
www.ictsd.org/news/puentes

PONTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на португальском языке
www.ictsd.org/news/pontes

桥

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на китайском языке
www.ictsd.org/news/qiao

BRIDGES AFRICA

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на французском языке
www.ictsd.org/news/passerelles



Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

«ЭКО-СОГЛАСИЕ»

Центр по окружающей среде и устойчивому развитию

Россия, Москва, ул. Куусинена, 215
+7-926-514-3748
www.ecoaccord.org

Публикация «Мосты» выпускается
благодаря финансовой поддержке
доноров и партнеров, в том числе:

**DFID – Департамента Великобритании
по международному развитию**

**SIDA – Шведского агентства по
международному развитию**

**DGIS – Министерства иностранных
дел Нидерландов**

Министерства иностранных дел Дании

**Министерства иностранных дел и
торговли Австралии**

Редакция «Мостов» выражает
благодарность региональным партнерам.

Публикация «Мосты» лицензируется
в соответствии с лицензией Creative
Commons («Атрибуция – Некоммерческое
использование – Без производных
произведений») 4.0 Всемирная.

Редакция «Мостов» принимает
финансовые пожертвования и платную
рекламу, чтобы компенсировать расходы
по подготовке публикации. Редакция
оставляет за собой право отказа от
публикации рекламы и получения
финансовой поддержки.
Взгляды авторов статей принадлежат
авторам и не обязательно отражают
взгляды МЦТУР и «Эко-Согласия».

Цитирование «Мостов» должно
содержать полную ссылку на издание.

ISSN 1996-9236

