

*61: 02-8 / 2158-7*

Московский Государственный Университет имени М.В. Ломоносова  
Экономический факультет

На правах рукописи

Зонова Екатерина Викторовна

ТАРИФНЫЕ КВОТЫ В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО РЫНКА

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономика, организация и управление предприятиями,  
отраслями и комплексами: АПК и сельское хозяйство)

Специальность 08.00.14 – Мировая экономика

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель –  
доктор экономических наук  
профессор Киселев С.В.

Москва - 2002

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	стр.3
Глава I. СИСТЕМА ВНЕШНЕТОРГОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОМ РЫНКЕ .....	стр.8
1.1. Комплекс мер внешнеэкономического регулирования.....	стр.8
1.2. Тарифная квота как инструмент внешнеторговой политики на продовольственном рынке .....	стр.29
Глава II. МЕХАНИЗМ ТАРИФНОГО КВОТИРОВАНИЯ И ЕГО РАЗВИТИЕ .....	стр.46
2.1. Этапы создания механизма ТРК.....	стр.46
2.2. Проблемы функционирования ТРК на рынке продовольственных товаров и сельскохозяйственной продукции .....	стр.55
2.3. Перспективы дальнейшего использования тарифного квотирования на продовольственном рынке.....	стр.93
Глава III. ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТАРИФНОГО КВОТИРОВАНИЯ НА РЫНКЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ РОССИИ .....	стр.104
3.1. Правовые и экономические условия применения тарифных квот в России .....	стр.104
3.2. Применение и развитие тарифной квоты на российском продовольственном рынке с использованием международного опыта ...	стр.114
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	стр.144
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	стр.148
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	стр.153

## *ВВЕДЕНИЕ*

В рамках продолжающегося процесса глобализации происходит либерализация внешнеторгового регулирования. Она может проводиться страной самостоятельно и в рамках международных организаций и региональных объединений. Либерализация в конце XX века затронула даже такой изначально закрытый сектор как сельское хозяйство.

Вопрос регулирования внешней торговли продовольствием является принципиально важным для любой страны, независимо от ее статуса, так как он напрямую связан с проблемой продовольственной безопасности государства. Продовольственная безопасность обеспечивается за счет оптимального сочетания внутреннего производства и экспортно-импортной политики. При этом оптимальное сочетание будет варьироваться в зависимости от ситуации в стране. Кроме того, необходимо не забывать и о многофункциональной роли сельского хозяйства, значение которого высоко не только в вопросе обеспечения населения продовольствием и поддержания продовольственной безопасности, но и в решении ряда других, не менее серьезных проблем – занятости, социального и экономического развития, сохранения земель и природных ресурсов и пр.

Большая роль в процессе либерализации внешней торговли принадлежит Всемирной Торговой Организации (ВТО, прежде ГАТТ), объединяющей 145 государств. На Уругвайском раунде (УР) страны отказались от использования нетарифных регуляторов импорта в отношении продовольственных товаров, конвертируя их в тарифы. Единственным разрешенным к применению на продовольственном рынке (в обычных условиях) количественным инструментом оказалась тарифная квота (TPK).

Тарифная квота является очень удобным инструментом, не только с точки зрения легальности в рамках ВТО и количественного воздействия. Этот инструмент может служить эффективным средством для защиты особо чувствительных рынков.

В России имеется небольшой опыт использования ТРК. Между тем, российский аграрный сектор нуждается в поддержке, учитывая его специфику и кризисное состояние. Применение ТРК позволяет обеспечить потребности промышленности и населения в импортной продукции и в то же время защитить отечественных сельхозпроизводителей.

Таким образом, актуальность темы обоснована необходимостью изучения теоретических и практических основ применения ТРК для успешного использования этого инструмента в системе регулирования продовольственного рынка России, с учетом ее присоединения к ВТО.

Тарифная квота занимает промежуточное положение между тарифом и квотой. Если двум последним инструментам посвящены многочисленные исследования отечественных и зарубежных экономистов, то вопросы тарифного квотирования относительно слабо изучены. В западной литературе проблематика тарифного квотирования стала активно разрабатываться после Уругвайского раунда (УР), когда этот регулятор превратился в эффективное легальное средство защиты наиболее чувствительных продовольственных рынков. В России вопросы тарифного квотирования широко не изучались вследствие отсутствия практики применения этого инструмента.

Анализу проблем тарифного квотирования на рынке продовольствия посвящены в основном публикации зарубежных экономистов, среди которых можно выделить Аббота П., Вайнио Д., Джослинга Т., Морса Б., Пиарсона К., Рае А., Скалли Д., Эльбери А.

В более широком аспекте вопросы теории и практики внешнеторгового регулирования исследованы в трудах Бергстена С., Велькена Э., Данильцева А.В., Дюмулена И.И., Киселева С.В., Линдерта П.Х., Назаренко В.И., Овчинникова О.Г., Пебро М., Папцова А.Г., Серовой Е.В., Трейси М., Фаминского И.П., Фомичева В.И., Фрумкина Б.Е., Шайкина В.В., Шишаева А.И., Эллиота К.

Вместе с тем, проблема использования тарифного квотирования в системе межгосударственных отношений требует серьезного изучения. Для успешного внедрения этого инструмента в практику регулирования по отдельным продуктам необходима детальная проработка и серьезный анализ как уже имеющегося российского, так накопленного зарубежного опыта использования данного инструмента.

В трудах российских и зарубежных ученых, исследующих международную экономику в широком плане, сформированы необходимые базовые подходы для анализа механизма тарифного квотирования, а методологические особенности регулирования продовольственным рынком хорошо освещены в литературе по регулированию аграрного рынка. В диссертации также использованы публикации в периодических изданиях, аналитические исследования международных организаций и разработки научно-исследовательских институтов по вопросам развития мирохозяйственных связей России и совершенствования ее торговой политики.

Информационную базу работы составили российские нормативно-правовые акты по регулированию внешней торговли и сельскохозяйственной деятельности, документы и данные Государственного таможенного комитета РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Госкомстата, материалы ЮНКТАД, ФАО, Секретариата ВТО, Центра европейской

документации, Министерства сельского хозяйства Канады, Департамента сельского хозяйства США, Международного исследовательского консорциума по проблемам сельскохозяйственной торговли и других институтов

*Цель* исследования заключается в разработке предложений по применению тарифных квот в России на основе анализа теории, международного и отечественного опыта использования этого механизма на продовольственном рынке. В соответствии с целью работы сформулированы следующие *задачи*:

- классифицировать меры внешнеторгового регулирования на продовольственном рынке и определить место и значение тарифной квоты;
- систематизировать теоретические и методологические аспекты функционирования тарифной квоты;
- оценить масштабы использования и степень влияния ТРК на мировую экономику в целом и на национальные экономики отдельных стран;
- изучить качественные и количественные характеристики ТРК, в том числе распределение тарифных квот по странам, их товарную специфику, основные проблемы функционирования и способы их решения;
- выявить недостатки и преимущества введения ТРК на российском сахарном рынке, определить направления развития тарифного квотирования в России.

В качестве *объекта* исследования выступает продовольственный рынок, мировой и национальный (отдельных зарубежных стран и России). *Предметом* исследования является механизм тарифного квотирования.

*Научная новизна работы* состоит в следующем:

- предложены классификации мер нетарифного регулирования внешней торговли на мировом продовольственном рынке, а также на продовольственном рынке России, с учетом его особенностей и специфики;
- исследованы и обобщены международный опыт и проблемы использования механизма тарифного квотирования в агросекторе;
- на основе анализа имеющегося российского опыта применения ТРК показаны положительные и отрицательные моменты функционирования квоты и выявлены факторы, определяющие эффективность ее применения;
- с учетом специфики продовольственного рынка даны рекомендации по совершенствованию законодательной базы применения ТРК в России, включая изменение

- статуса тарифной квоты, расширение механизмов управления процедурой тарифного квотирования;
- разработаны предложения по применению тарифных квот на продовольственном рынке России.

*Практическая значимость* диссертационной работы заключается в возможности использования ее результатов для использования тарифной квоты в системе внешнеторговых отношений, а также при выработке позиции российской стороны в ходе переговоров по вступлению в ВТО по вопросам доступа на рынок сельскохозяйственной продукции.

Материалы диссертации могут быть использованы при разработке и чтении учебных курсов в системе вузовского и послевузовского образования.

Рекомендации по совершенствованию законодательной базы и предложения по механизмам управления тарифными квотами могут быть использованы Минсельхозом РФ, Минэкономразвития РФ, Государственным таможенным комитетом РФ, а также органами законодательной власти.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения, логически связанных между собой. В конце работы даны приложения и библиография.

В *первой* главе тарифная квота рассматривается в системе мер внешнеторгового регулирования. Анализируются существующие классификации внешнеторговых инструментов. Предлагается усовершенствованная классификация регуляторов внешней торговли, а также более узкая классификация нетарифных ограничителей. Рассматриваются теоретические и методологические аспекты тарифного квотирования. Тарифная квота сравнивается с двумя ближайшими к ней инструментами – тарифом и квотой. Даны графическая интерпретация тарифного квотирования в статике и в динамике (при либерализации тарифной квоты).

Во *второй* главе выделен и проанализирован опыт управления тарифными квотами в странах ВТО. Описан и оценен процесс тарификации, благодаря которому тарифная квота превратилась в один из самых распространенных регуляторов внешней торговли на продовольственной рынке. Выявлены основные проблемы функционирования тарифных квот и проанализированы способы их решения. Отдельное место отведено применению тарифных квот развивающимися странами. Исследованы возможные пути дальнейшего совершенствования механизма ТРК и его либерализации.

Заключительная *третья* глава целиком посвящена вопросам развития тарифного квотирования в России. Проанализирован небольшой российский опыт использования

тарифных квот на сахарном рынке. Показаны причины неудачного введения тарифной квоты в 2001 году. Сформулированы рекомендации по совершенствованию российского законодательства в области тарифного квотирования. Определены основные преимущества и недостатки использования тарифных квот на российском продовольственном рынке. С учетом международной практики применения тарифных квот изучены варианты дальнейшего развития этого инструмента в стране. Сделаны выводы о перспективности применения тарифного квотирования на ряде продовольственных рынков России и необходимости отставания права использования этого инструмента после вступления в ВТО.

В *Заключении* даны основные сделанные в ходе исследования выводы, предложения и практические рекомендации по проблеме тарифного квотирования.

В *Приложения* вынесены графики, демонстрирующие процесс тарифного квотирования, и аналитические таблицы с данными по применению тарифных квот странами ВТО.

#### **Апробация диссертационной работы**

Основные положения диссертации нашли отражение в опубликованных работах, докладах в научных сборниках общим объемом 1 п.л. Выводы и рекомендации по результатам исследования были изложены автором и обсуждались на ежегодных конференциях «Ломоносовские чтения» Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова в 2000-2002 гг.

## *Глава I. СИСТЕМА ВНЕШНЕТОРГОВЫХ РЕГУЛЯТОРОВ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННОМ РЫНКЕ*

### *1.1. Комплекс мер внешнеэкономического регулирования*

Регулирование внешнеэкономической деятельности (ВЭД) подразумевает регулирование всех ее видов – внешнеторговой деятельности, производственной кооперации, международного инвестиционного сотрудничества, сотрудничества в сфере услуг, валютных и финансово-кредитных операций (всего известно более двадцати основных форм ВЭД). Регулирование есть процесс управления внешнеэкономической деятельностью, который включает создание нормативной базы для осуществления этой деятельности, механизмов и условий для применения этой базы, организацию исполнения и контроль за выполнением норм.

Внешнеэкономическое регулирование является одной из важнейших функций государства. Каждое государство проводит свою экономическую политику, пользуясь определенным набором средств и механизмов. Поэтому в разных странах будут различаться формы, методы и степень внешнеэкономического вмешательства в зависимости от преследуемых государством целей, состояния национальной и мировой экономик и наличия экономического потенциала. Осуществление внешнеэкономической политики выступает с одной стороны важнейшей частью проводящейся экономической политики, а с другой стороны – важнейшим компонентом внешних отношений государства со всеми членами мирового сообщества.

Интенсивность регулирования экономики вообще и ВЭД, в частности, возрастает в кризисные периоды. В такие моменты начинают использоваться более жесткие методы регулирования. В процессе регулирования постоянно сочетаются, борются или чередуются две тенденции – либерализации и протекционизма<sup>1</sup>. Постепенно меняется роль субъектов регулирования – по мере усиления глобализации общества происходит уменьшение роли национального регулирования и усиление роли региональных и наднациональных институтов. В результате, в настоящее время использование большинства внешнеэкономических инструментов контролируется на нескольких уровнях. Большую роль во внешнеэкономическом регулировании играют такие международные организации и институты, как Всемирная Торговая Организация (ВТО), Конференция ООН по торговле и

---

<sup>1</sup> Процесс уменьшения государственного регулирования хозяйственной деятельности называется либерализацией экономической деятельности (Мировая экономика, под ред. Булатова А.С., с.102). Обратный процесс усиления государственного регулирования называется протекционизмом.

развитию (ЮНКТАД), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейская экономическая комиссия ООН, Международный валютный фонд (МВФ) и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

В зависимости от типа проводимой политики на конкретном рынке будут различаться используемые методы регулирования и параметры этого регулирования. Всего можно выделить три основных типа регулирования – либеральный, протекционистский и нейтральный. Первый предусматривает достаточную свободу движения товаров и услуг через границу. При этом, если данный товар производится в самой стране с минимальными издержками, необходимости в импорте такого товара не будет, наоборот, он будет экспортirоваться за рубеж. Регулирование в данном случае будет носить минимальный характер – в основном в фискальных целях будут использоваться экономические механизмы (пошлина, налог).

Протекционистский тип регулирования предполагает наличие отраслей и товаров, которые необходимо защищать на внутреннем рынке и/или продвигать на внешнем. Национальные издержки производства такой продукции обычно превышают средние мировые. Без государственной поддержки ее производить было бы невыгодно. В протекционистских целях используется весь арсенал доступных средств – и административных (в случае импорта – ограничительно-запретительного характера), и экономических (завышенные пошлины при импорте и стимулирующие экономические при экспорте).

Наконец, нейтральный способ регулирования (или регулирующий) заключается в выравнивании условий торговли для национальных и эффективных мировых производителей. Для этого могут использоваться экономические и административные методы. Неравенство может быть связано как с экспортirующей стороной (эффективный мировой производитель, чьи издержки ниже издержек национальных производителей), так и с импортirющей (косвенные налоги в стране-импортере).

Нейтральный тип регулирования включает в себя также и защитную функцию, когда неравенство условий торговли искусственно создается самими экспорттерами за счет субсидирования экспортirуемой продукции, других льготных торговли и производства, или обращения к нечестной конкуренции. Для выравнивания рыночных условий страна-импортер вынуждена вводить специальные меры по отношению к экспортirуемой продукции, обычно определяемые как защитные.

Один и тот же товар или услуга чаще всего подвергаются воздействию нескольких инструментов регулирования. Набор инструментов и степень их воздействия будут зависеть от целого ряда факторов. К ним относятся – основные параметры товара и его технические характеристики (моральный и физический износ, соответствие товара нормативам, применяющимся в импортирующей стране), назначение товара, степень обеспеченности товаром и его заменителями, наличие потенциала для его производства, конкурентоспособность товара, конкурентность рынка, важность товара, соотношение между мировыми и внутренними ценами и издержками производства товара, страна происхождения товара, фирма-изготовитель и импортер, попадание товара под тот или иной преференциальный режим, приоритеты экономической политики, проводящейся в данный момент в стране, политические отношения между страной-экспортером и импортером, степень поддержки производителя и экспортёра товара.

Важнейшим видом ВЭД выступает внешняя торговля – «предпринимательская деятельность в области международного обмена товарами, работами, услугами, информацией, результатами интеллектуальной деятельности...»<sup>2</sup>. Стратегической целью регулирования внешней торговли является создание условий для эффективной интеграции страны в мировую экономику. Среди важнейших целей регулирования можно выделить поддержание равновесия на внутреннем рынке, оптимизацию торгового и платежного балансов, поддержку национальных производителей (в том числе экспортёров) и их защиту от неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции, обеспечение безопасности потребителей, пополнение доходной части бюджета.

Первоначально регулирование внешней торговли носило в большей степени фискальный характер, обеспечивая значительную долю поступлений в государственную казну. Затем, по мере усиления специализации экономик, развития международного разделения труда и соответствующего роста международных торговых потоков возникла большая потребность в регулирующих функциях внешнеторговых инструментов. Сам внешнеторговый инструментарий также усложняется и расширяется, регулирующие механизмы становятся все изощренней, растет дифференциация товаров в целях регулирования.

В целом, рынок какого-либо товара может регулироваться в фискальных, протекционистских, политических целях, в целях безопасности и пр.

---

<sup>2</sup> ФЗ от 13.10.95 №157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности»

Объект регулирования во многом определяет набор регулирующих механизмов. Так, предметы роскоши, сигареты, алкоголь, автомобили во многих странах являются подакцизными товарами. Акциз взимается как с отечественных, так и с импортируемых товаров. Текстильные изделия очень часто подпадают под практику добровольного экспортного квотирования. Товары военного и двойного назначения подлежат особенному контролю, поэтому в большинстве стран и экспорт, и импорт таких товаров подлежит квотированию, лицензированию, соблюдению строгих норм.

Степень регулирования продовольствием и сельскохозяйственной продукцией различается в отдельных странах. Ввиду важности сектора во многих случаях для этой группы характерна высокая степень защиты и протекционизма.

Что касается регулирования торговлей услугами, результатами интеллектуальной деятельности, информацией, то это очень специфические виды деятельности, имеющие свои особенности. Поэтому в данном параграфе они не рассматриваются.

Внешнеэкономическая политика проводится в жизнь с помощь широкого арсенала экономических, административных, политических, правовых инструментов. Инструменты политики применяются в форме мер. Торговая политика конкретной страны находит свое выражение в конкретном торговом режиме<sup>3</sup>.

Набор инструментов внешнеэкономического регулирования очень разнообразен. Комплекс регуляторов постоянно пополняется новыми и одновременно некоторые инструменты, наоборот, исчезают из оборота. Последнее может происходить по воле самих стран, если необходимость в применении таких регуляторов отпадает (множественные валютные курсы), и по решению международных институтов (отказ от использования добровольного экспортного ограничения).

Соответственно, существует и множество классификаций этих инструментов по различным признакам и свойствам. Однако ввиду широты и изменчивости внешнеторгового инструментария его классификация представляется довольно непростым делом. Известно большое количество достаточно обобщенных классификаций (делящих регуляторы на основе одного критерия на 2-3 группы) или более подробных, но нечетких, когда в основу положено несколько критериев и не всегда понятно, как они применяются. Таким образом, единой международной классификации пока, к сожалению, не сложилось. Поэтому в работе будут приведены и проанализированы различные классификации и предложены некоторые новые.

---

<sup>3</sup> А.В. Данильцев «Международная торговля: инструменты регулирования», Деловая литература, Москва, 1999, с.7

Классификации обычно различаются по основным критериям, на которых основываются классификации, или принципам, закладываемым в классификацию, и степени детализации классификации. Практически каждый исследователь предлагает свою систему группировки инструментов, однако существуют также и общепризнанные классификации – обычно это классификации авторитетных международных организаций (ВТО, ЮНКТАД, ЕБРР). Кроме того, к общепризнанным можно причислить и две «глобальные» классификации инструментов внешней торговли – тарифное-нетарифное деление и экономическое-административное деление.

Многообразие классификаций подтверждает относительность любой классификации – выбор той или иной классификации (или необходимость в создании новой) будет зависеть прежде всего от целей, которыми руководствуются при классификации, и особенностей исследуемого объекта. Условность классификаций будет подтверждена далее на примере экономико-административного деления.

В целом, общую схему механизмов регулирования можно представить следующим образом (см. рис.1).

**Регулирование внешней торговли**

*Рисунок 1*



Комплекс мер по обеспечению доступа на зарубежные (внешние) рынки включает набор инструментов, ограничивающих (в основном это количественные и ценовые

регуляторы) и стимулирующих экспорт (субсидирование, организационно-техническая и информационная поддержка). Среди стимулирующих механизмов (которые преобладают в экспортном регулировании) важнейшим является экспортное субсидирование, которое может иметь прямую или косвенную форму (предоставление экспортёрам льгот, кредитование и страхование). Экспортное стимулирование в основном осуществляется с помощью экономических механизмов регулирования.

По характеру воздействия инструменты по регулирования доступа на внутренний рынок можно разделить на регуляторы количества (объема поступающей продукции), ценовые регуляторы и регуляторы качества. Большинство инструментов имеют смешанный характер воздействия (квотирование, основанное на выдаче лицензий путем проведения аукциона среди соответствующих определенным критериям поставщиков), однако обычно при осуществлении классификации для простоты за основу берется важнейшая составляющая. Так, к количественным мерам можно отнести запрет, квотирование, лицензирование, добровольное экспортное ограничение (хотя не все они являются чистыми количественными ограничителями). К ценовым – тарифы, защитные регуляторы, налоговые сборы и пошлины, минимальные импортные цены. Воздействие регуляторов качества (технические барьеры) может проявляться в изменении цены и количества импортируемых товаров. Административные процедуры и требования в виде таможенных формальностей, правил о смешивании и пр. могут затруднять как доступ на зарубежные рынки, так и собственный экспорт.

Государство может участвовать (имеется ввиду не законотворческая, а непосредственно практическая сторона вопроса) во внешней торговле двумя способами. Во-первых, напрямую осуществлять правительственные закупки (интервенционные закупки и закупки для нуждающихся слоев населения); во-вторых, заниматься внешнеторговой деятельностью через создаваемые для этих целей государственные предприятия, а также путем предоставления отдельным субъектам существенных льгот на рынке.

Участие в различных международных организациях, союзах, территориальных объединениях обеспечивает доступ к международным механизмам разрешения споров. Кроме того, в качестве полноценного члена организации страна может напрямую влиять на принимаемые международные правила и отстаивать свои интересы на равных с другими странами, при этом возможности торговой дискриминации снижаются. Следовательно, такое участие также можно назвать важнейшей составляющей комплекса регулирования внешней

торговли. Более того, в зависимости от активности страны и степени ее участия, этот блок может вообще определять торговую политику страны.

Регуляторы качества выступают на схеме как средство ограничения импорта и стимулирования экспорта одновременно. Это объясняется тем, что они отражают внутреннюю политику страны, внутренние нормы и требования по безопасности и качеству продукции. Поэтому, если такие требования достаточно высоки, экспортерам страны достаточно легко проникнуть на другие рынки. С другой стороны, высокие технические барьеры не всегда являются необходимостью и часто выступают в большей степени протекционистскими средствами (хотя и закамуфлированными) защиты национальных производителей от импортеров. Таким образом, совершенствование качественных стандартов преследует сразу несколько целей – повышение безопасности продукции, защита внутреннего рынка и улучшение доступа на внешние рынки. К примеру, создание качественной системы сертификации будет способствовать повышению конкурентоспособности экспортируемой продукции.

Определенные закономерности можно выделить при рассмотрении страновых особенностей использования тех или иных инструментов. Самые распространенные механизмы, используемые развитыми странами – высокие технические барьеры, устанавливаемые для ввозимой продукции (которые можно объяснить высокими уровнем жизни и ее стандартами), тарифные квоты (заменившие собой все предшествующие количественные ограничения), экспортные субсидии (развитые страны могут себе их позволить), различные налоги и сборы (их роль увеличилась в противовес уменьшению уровня таможенного тарифа и его связанности).

Среди особенностей инструментария развивающихся стран можно назвать достаточно широкое задействование экономических ограничителей экспорта, которые применяются в основном для сырья, природных ресурсов в фискальных целях и для борьбы с разбазариванием национальных богатств. При значительной доле, занимаемой страной-экспортером на мировом рынке, у нее существует возможность с помощью количественных ограничителей влиять на мировые цены (к примеру, это происходит на рынке кофе).

Как уже было сказано, существует определенная товарная специализация регуляторов, для различных товарных рынков целесообразно и применение различных классификаций.

Для сельскохозяйственной продукции и продовольствия нами предлагается следующая классификация внешнеэкономических регуляторов (см. рис.2). Основная ее особенность по сравнению с другими классификациями - выделение отдельного блока по

внутреннему регулированию - связана с той большой ролью, которую играет поддержка национальных производителей в сельскохозяйственном секторе большинства стран.

К уже рассмотренной выше общей схеме внешнеторговых регуляторов был добавлен блок по внутреннему регулированию (на рисунке он выделен пунктиром). К мерам внутренней поддержки относятся: субсидирование производителей (прямое и косвенное субсидирование), а также часто сопровождающие его мероприятия по сокращению предложения продукции (производственное квотирование, вывод земель из оборота и сокращение поголовья скота) и стимулированию спроса (правительственные закупки, меры по стимулированию сбыта, расширение экспорта).

Аграрный сектор является одним из самых защищаемых секторов экономики, и меры внешней поддержки нельзя рассматривать в отрыве от внутренней политики, проводящейся государством по поддержке своих местных сельхозпроизводителей. Меры внутренней поддержки зачастую четче и эффективнее воздействуют на торговлю по сравнению с прямыми внешнеэкономическими регуляторами.



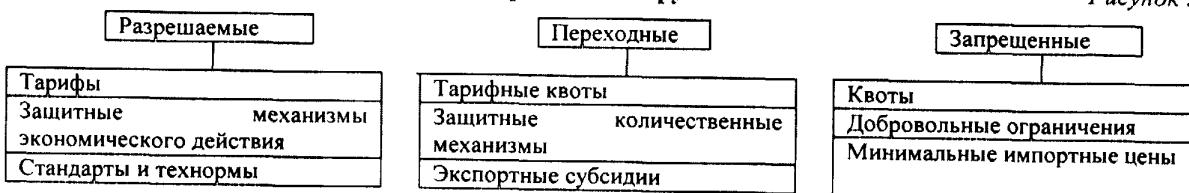
Стирание граней между мерами внутренней поддержки производителей, мероприятиями по ограничению импорта и стимулированию экспорта выступает одной из распространенных тенденций регулирования внешней торговли. К примеру, импортные барьеры создают для местных производителей тепличные условия производства и,

соответственно, влияя на условия производства, выполняют одну из основных функций мер по внутренней поддержке. Также и внутренняя поддержка служит инструментом повышения конкурентоспособности на мировом рынке, а значит, стимулирует экспорт (ее можно назвать опосредованным экспортным субсидированием).

В соответствии с правилами и нормами международных организаций (в первую очередь ВТО), различают легальные - разрешаемые к использованию меры, меры переходного периода (разрешаемые на определенный период), а также запрещенные инструменты.

Внешнеторговые инструменты

Рисунок 3



Надо заметить, что такая классификация отражает ситуацию по внешнеторговому регулированию ВТО. Однако, если вы не член ВТО, то вы можете использовать любые наиболее подходящие вам регуляторы. Хотя, учитывая, что более 95% всей торговли приходится на торговлю стран-членов ВТО, можно сделать вывод, что большинство стран попадают под действие данной классификации или попадут в будущем. Следовательно, велика вероятность, что страна, самостоятельно применяющая запрещенный инструментарий, подвергнется воздействию защитных мероприятий.

С другой стороны, в мире постоянно меняется и отношение к тем или иным инструментам, а значит, может измениться и статус инструмента. Кроме того, для этой классификации свойственна определенная относительность: к примеру, существуют меры, признанные запрещенными к применению, но на практике применяемые в качестве исключений рядом стран (варьируемые цены как аналог минимальных импортных цен в ЕС на рынке овощей, фруктов и некоторых зерновых). В силу всех перечисленных факторов такая классификация удобна, чтобы понять место инструмента в системе регулирования, его возможные дальнейшие перспективы и целесообразность обращения к нему.

Одним из самых распространенных является деление всех внешнеэкономических инструментов на экономические и административные, а также на тарифные (тариф) и нетарифные (все остальные регуляторы). Первая группировка основывается на механизме воздействия рассматриваемого инструмента на рынок. Для экономических регуляторов таким

определенным механизмом выступает цена (рыночный механизм воздействия), для административных – это нерыночные механизмы, сужающие выбор потребителя.

Роль административных инструментов повышается в периоды экономических кризисов, в то время как экономические механизмы приобретают большее значение, наоборот, в периоды подъема экономики и роста благосостояния страны. Административные регуляторы более популярны в развивающихся странах, развитые страны используют эти инструменты в меньшей степени (и более избирательно) и выступают за их постепенную ликвидацию.

Как уже утверждалось, все классификации имеют достаточно условный и субъективный характер. Отнесение регулирующего инструмента к экономическим предполагает экономическую природу его влияния на международную торговлю: уплата импортного налога приведет к увеличению цены импортируемого товара, а это через рыночный механизм спроса-предложения повлечет за собой рост спроса на отечественную продукцию.

Рыночность данного метода заключается как в косвенном влиянии на спрос, так и в сохраняющейся у потребителя возможности выбора и отдачи своего предпочтения более дорогому зарубежному продукту.

Однако экономические регуляторы имеют в своей основе административную базу, так как их введению всегда будет предшествовать принятие решения на административном уровне. К примеру, антидемпинговые мероприятия проводятся только после завершения длительного и скрупулезного расследования.

Вторая классификация возникла во многом благодаря той большой роли, которая предназначается в современной мире наиболее распространенному экономическому механизму – таможенному тарифу. Большинство международных экономических организаций считает его оптимальным и наименее деформирующими свободные экономические отношения регулятором.

Также существует еще один вариант этой классификации – деление на таможенно-тарифное и нетарифное регулирование. Последний отличается от первого тем, что к первой группе – таможенно-тарифных инструментов относятся кроме тарифов также и остальные таможенные платежи (внутренние налоги, таможенные сборы).

До конца неясным остается вопрос, что подразумевается под термином «нетарифных регуляторов». Очень многие экономисты – международники используют термины «нетарифные инструменты» и «нетарифные ограничители» в качестве синонимов. В то же

время другие исследователи подразумевают под нетарифными регуляторами не только ограничители, но и стимуляторы в виде экспортного субсидирования, административно-технического содействия и пр.

Хотя согласие по этому вопросу пока не достигнуто, по нашему мнению более правильным является подразделение всех элементов на тарифные и нетарифные, так как деление в этом разрезе более детальное будет противоречить центральной идеи данной классификации. Тарифное регулирование не может быть стимулирующим, так как оно всегда ограничивает потоки (экспортные или импортные). Поэтому деление на ограничители и стимуляторы будет для группы нетарифных инструментов делением уже второго уровня. Кроме того, еще одним аргументом в пользу более обобщенной классификации может служить тот факт, что все инструменты нетарифного блока очень взаимосвязаны. Часто это парные регуляторы (экспортное субсидирование – компенсационные меры, монополия государства на импорт – продовольственная помощь зарубежным странам) и их разнесение по разным категориям не удобно.

Остановимся подробнее на нетарифных регуляторах внешней торговли.

Отношение к нетарифным механизмам в мировой практике достаточно противоречиво. С одной стороны, участники ВТО/ГАТТ проводят политику уменьшения и постепенного отказа от использования нетарифных ограничений, с другой стороны – продолжают активно их применять в международной практике.

Легитимный характер даже с точки зрения ВТО носят нетарифные регуляторы, выполняющие защитные функции, а также меры, предотвращающие нечестную конкуренцию со стороны иностранных контрагентов. Кроме того, многие нетарифные инструменты напрямую связаны и трудно отделимы от проводящихся внутри страны программы поддержки национальных производителей и поэтому не могут быть просто так упразднены. Совокупный протекционистский эффект всего комплекса нетарифных ограничений значителен, особенно по отношению к сельскохозяйственному производству.

Несмотря на постоянно декларируемые плюсы тарифной системы (транспарентность, стабильность, жесткость, связанность), нетарифные инструменты также имеют ряд неоспоримых преимуществ.

Нетарифные меры отличаются широким охватом и могут быть применены практически к любому товару и поставщику независимо от его статуса. Нетарифный инструментарий представляет собой целый комплекс разнообразных мер, применяемых

поэтапно к товару на всех стадиях его движения от зарубежного производителя к национальному потребителю (это не разовая процедура таможенного обложения).

Нетарифные инструменты ввиду сложности, неоднозначности воздействия и отсутствия в некоторых случаях прозрачности при функционировании очень трудно оценить по степени влияния на внешнюю торговлю и доказать его негативный характер. Следовательно, страну гораздо сложнее заставить отказаться от использования таких инструментов. Нетарифные регуляторы являются более гибкими, оперативными инструментами и более удобны в применении, так как принятие решений об их введении обычно входит в компетенцию исполнительной или местной власти, не требует предварительных договоренностей с другими государствами. Большинство нетарифных регуляторов формально является временными мерами.

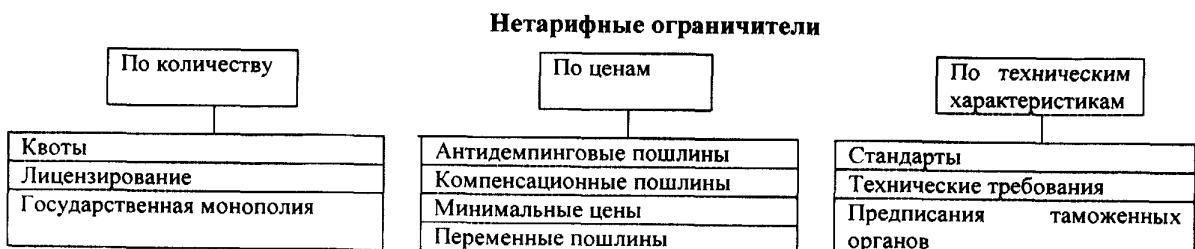
Во многих случаях нетарифные меры более эффективны благодаря своему прямому воздействию на торговые потоки (к примеру, в отличие от тарифа, который лишь уменьшает объем импорта, квота фиксирует его на определенном, необходимом для страны уровне); они позволяют влиять не только на ценовые, но и на качественные характеристики товара. Нетарифный инструментарий можно успешно применять избирательно, решая внутренние экономические (стабилизация внутренних цен), социальные (регулирование занятости), политические проблемы (давление на государство) и стратегически важные задачи (структурная перестройка, проблема экономической безопасности).

Нетарифный инструментарий охватывает импортные и экспортные отношения, однако так как темой данной работы является тарифная квота – инструмент, направленный в первую очередь на регулирование импорта, далее будет произведен более подробный анализ именно данной группы внешнеторговых мер (нетарифных ограничителей импорта).

Нетарифные ограничители (НТО) - препятствия, ограничивающие ввоз товара по определенному признаку. Это может быть непосредственно количественное ограничение, ограничение путем наложения ряда требований к цене (обычно увеличивающих цену), путем повышения цены на не всегда заранее известную величину, путем увеличения издержек, а также ограничение вследствие необходимости соблюдения определенных стандартов и норм для допуска на рынок страны-импортера. К нетарифным ограничителям относятся все инструменты внешнеэкономического воздействия, препятствующие и ограничивающие импорт зарубежной продукции за исключением таможенной пошлины.

По типу препятствий нетарифные ограничители делятся на препятствия в виде лимитов ввоза или внутреннего потребления по количеству, ценам и техническим характеристикам<sup>4</sup>.

*Рисунок 4*



Ограничители по ценам в основном относятся к инструментам экономического воздействия. Это пошлины, налоги, сборы (внутренние и внешние). Ограничители по количеству и техническим характеристикам имеют административный характер.

В зависимости от выбранного критерия, существует еще множество других классификаций, как простых, так и сложных. При этом в качестве критериев деления могут выступать время, место действия, объект, степень воздействия, форма и т.п.

К примеру, по степени воздействия инструменты можно разделить на блокирующие внешнюю торговлю (запрет), промежуточные и номинальные (автоматическое лицензирование).

В зависимости об объекта воздействия и степени охвата импортные ограничения могут быть направлены как на сокращение поступлений товаров с определенными техническими характеристиками независимо от их источника, так и против ввоза товаров определенных поставщиков или из отдельных стран.

Среди НТО можно также выделить прямые ограничения (квотирование), косвенные (таможенный сбор) и скрытые ограничения (внутренние налоги, технические нормы и стандарты). Последняя группа в явном виде не ограничивает в правах импортеров, но только выравнивает условия торговли для зарубежных и местных производителей. Однако реально очень часто меры данной группы ограничивают объемы ввозимой продукции гораздо эффективнее прямых инструментов.

По времени действия и частоте изменений нетарифные барьеры подразделяются на фиксированные, переменные, сезонные и временные. Фиксированные регуляторы изменяются крайне редко (таможенные сборы, внутренние налоги). Переменные - зависят от

<sup>4</sup> Основы таможенного дела под ред. В.Г. Драганова, Москва, Экономика, 1998 г., с.399

конъюнктуры рынка (минимальные цены, скользящие сборы). Временные НТО применяются до достижения какой-либо цели (карантинный запрет). Сезонные меры (сборы, ограничения) являются особенностью сельскохозяйственного рынка ввиду сезонного характера агропроизводства.

В зависимости от места действия нетарифные препятствия могут быть пограничными, внутренними и внешними. Первые взимаются или применяются на таможне (таможенные процедуры, сборы). Вторые применяются к импортной продукции на территории страны-импортера (это требования к упаковке, маркировке, сертификация). Наконец, последние мероприятия осуществляются представителями импортирующей стороны в стране-экспортере (инспекция завода-изготовителя на предмет соответствия санитарным требованиям).

Кроме выше перечисленных существует еще большое количество различных классификаций нетарифных инструментов, принадлежащих многочисленным международным и национальным институтам (ЮНКТАД, ОЭСР, МБРР и т.п.). Среди наиболее авторитетных можно выделить классификацию ВТО и ЮНКТАД. Согласно классификации ЮНКТАД все НТО можно разделить на 7 групп<sup>5</sup> (см. рис.5).

Рисунок 5



Под *паратарифными* подразумеваются меры, механизм действия которых аналогичен тарифному. Данные меры увеличивают стоимость импортируемого товара при пересечении им таможенной границы на определенную величину (помимо таможенной пошлины). Значение паратарифных регуляторов особенно возросло в свете проводящейся развитыми странами политики сокращения общего уровня таможенного тарифа. ЮНКТАД относит к этой группе внутренние налоги и сборы (налог с продаж, с оборота, НДС, акцизы), выравнивающие условия продажи для отечественных и зарубежных производителей; дополнительные сборы (гербовый сбор, статистический налог и пр.), связанные с оплатой внешнеторговых услуг; таможенные доплаты, вводящиеся страной дополнительно для

<sup>5</sup> Внешнеэкономические связи России, №15, 1996, Москва, с.52

достижения определенных целей (протекционистских, фискальных, политических и пр.); декретированная таможенная оценка.

*Меры контроля над ценами* – инструменты прямого воздействия на цену. Они применяются для поддержания стабильных и устраивающих страну-импортера внутренних цен, а также для предотвращения последствий нечестной торговой практики. Среди них можно выделить административное фиксирование цен, скользящие сборы, антидемпинговые и компенсационные меры, добровольные ограничения экспортных цен.

К *финансовым мерам* относятся требования, предъявляемые страной-импортером в отношении условий платежа, существующие условия доступа к иностранной валюте и особенности формирования ее стоимости. В эту группу входят: требования предварительной оплаты всей стоимости импорта или импортных налогов; ограничения на проведение валютных операций; специальные правила импортных платежей; множественные (для различных категорий товаров) валютные курсы; отсрочки платежей, очереди на уплату и т.п. Сегодня данные меры в развитых странах не играют уже такой большой роли, как раньше, но продолжают использоваться в некоторых из них, а также практикуются в развивающихся странах.

Отдельно в классификации выделено *автоматическое лицензирование* - безусловно предоставляемое разрешение на импорт, реально не ограничивающее торговлю. Цель такого лицензирования – мониторинг за импортом определенных товаров - может проводиться в различных целях (начиная от общих статистических и кончая конкретными - сбором информации для введения защитных механизмов). Автоматическое лицензирование достаточно широко применяется в мире.

*Меры количественного контроля* относятся к важнейшим инструментам нетарифного регулирования. Они используются для ограничения импорта конкретного товара или товара из конкретных стран. Основные виды: квотирование; неавтоматическое лицензирование; запрет на импорт определенного товара (по соображениям безопасности, здравоохранения); соглашение об ограничении экспорта; специфические количественные ограничения для предприятий (предоставление льгот отдельным импортерам).

Данный блок внешнеэкономического инструментария является по силе воздействия альтернативой тарифного регулирования и широко применяется там, где тариф неэффективен или его нельзя использовать в необходимой степени на легитимной основе.

Под *монополистическими мерами* подразумевается функционирование в стране-импортере субъектов, наделенных исключительными правами в сфере внешней торговли.

Данная группа включает государственную монополию на импорт определенных товаров и принудительное обслуживание национальными предприятиями (как правило в страховом и транспортном секторах). Государственную монополию на импорт отдельных товаров продолжают широко применять.

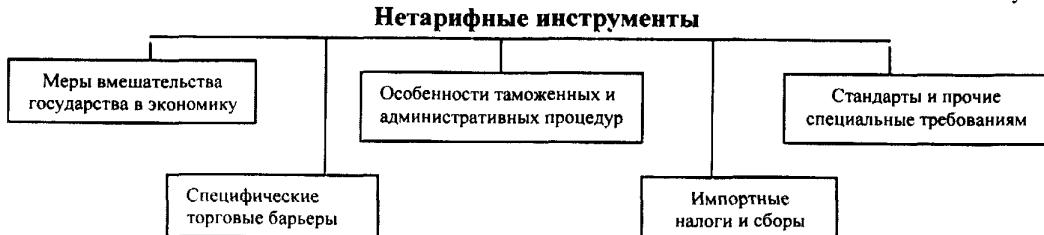
К *техническим мерам* ЮНКТАД относит нетарифные инструменты, представляющие определенные требования к качеству, безопасности и другим характеристикам товара. Эта группа включает техническое регулирование (санитарное, экологическое регулирование, требования к упаковке и маркировке и т.п.), предотвраточную инспекцию, а также специальные таможенные формальности.

Несмотря на попытки унифицировать стандарты в международном масштабе, технические препятствия поражают своим многообразием и продолжают сдерживать торговлю. Требования ГАТТ предусматривают максимально возможное сокращение документации, необходимой для таможенного оформления. Гармонизация таможенных процедур осуществляется в рамках Совета таможенного сотрудничества (Всемирной таможенной организации).

Классификация ЮНКТАД достаточно удачна и удобна в применении, однако ее можно назвать слишком общей. В некоторых случаях очень разнородные инструменты объединены в одну группу, в то время как отдельный инструмент (автоматическое лицензирование), не являющийся особенно важным и примечательным, выделен в целую группу. В группу *Контроль над ценами* входят минимальные импортные цены, часто являющиеся частью проводящейся внутренней политики поддержки цен, антидемпинговые и компенсационные меры, относящиеся к защитным механизмам регулирования торговли, и обусловленные нажимом со стороны страны-импортера «добровольные» ограничения экспортных цен. При этом из всей этой группы к легальным и одобряемым мировым сообществом относится только блок защитных мер. Обычно в основу любой классификации закладывается определенный критерий, по которому она строится, однако данная классификация такого четкого критерия не имеет. Рассматриваемая классификация не предусматривает также включения в нее отдельного блока специальных мер (требование местного компонента, ограничение импорта пропорционально объемам экспорта и пр.).

Одной из самых распространенных в мире является классификация ВТО. В соответствии с этой классификацией выделяется пять групп нетарифных механизмов (см. рис.6)<sup>6</sup>.

Рисунок 6



Согласно данной классификации к *Мерам вмешательства государства в экономику* относится весь комплекс мер, к которым государство имеет непосредственное отношение (госзакупки и торговые операции госпредприятий, госмонополия, предоставление субсидий экспортерам – прямых и косвенных в виде льгот местным производителям и потребителям и компенсационные меры).

В группу *Особенности таможенных и административных процедур* входят таможенная документация и процедуры, структура тарифа, методы таможенной оценки, антидемпинговые пошлины. Под *Специальными торговыми барьерами* ВТО подразумевает количественные ограничения импорта, такие, как запрет, квотирование, лицензирование и пр.

Классификация ВТО достаточна логична и лаконична, проста в применении, хотя четко выделить критерий, положенный в ее основу, также затруднительно. Среди ее основных недостатков можно назвать неполный и несколько запутанный характер, непонятный перечень регуляторов, на которые рассчитана классификация, а также не всегда ясный мотив включения механизма в группу.

Прежде всего, представляется сложным определить круг инструментов, затрагиваемых классификацией – являются ли им исключительно нетарифные ограничители или это весь комплекс нетарифных регуляторов внешней торговли. С одной стороны, в классификацию включены меры по субсидированию экспорта, предоставление льгот местным производителям. С другой – в классификации отсутствуют административно-техническая поддержка экспортеров, предоставление продовольственной помощи зарубежным странам. В

<sup>6</sup> Шишаев А.И., Регулирование международной торговли товарами – М, Центр экономики и маркетинга, 1998, с.70

классификацию не включен важный блок финансового регулирования внешнеэкономической деятельности.

Разбивка инструментов по группам не всегда объяснима. Так, в группу *Меры вмешательства государства в экономику* включены в качестве контрмеры экспортного субсидирования компенсационные пошлины, в то время как прочие защитные инструменты – антидемпинговые и защитные пошлины разбросаны по другим группам. Антидемпинговые меры отнесены к *Особенностям таможенных и административных процедур* наряду с такими типично таможенными процедурами, как методика определения таможенной стоимости, структуры тарифа, начисления таможенных пошлин и правил определения происхождения товаров. Между тем как антидемпинговую пошлину никак нельзя назвать обычной таможенной процедурой, она вводится в результате расследования как средство борьбы с недобросовестной конкуренцией (хотя зачастую налицо явно протекционистские цели ее использования).

Таким образом, из всех известных классификаций (как представленных, так и не представленных в работе) наиболее точной можно назвать классификацию по тарифному признаку – на тарифные и нетарифные регуляторы внешней торговли. Все остальные классификации достаточно субъективны и относительны (даже, как было показано выше, такая не менее распространенная и простая, как экономико-административное деление).

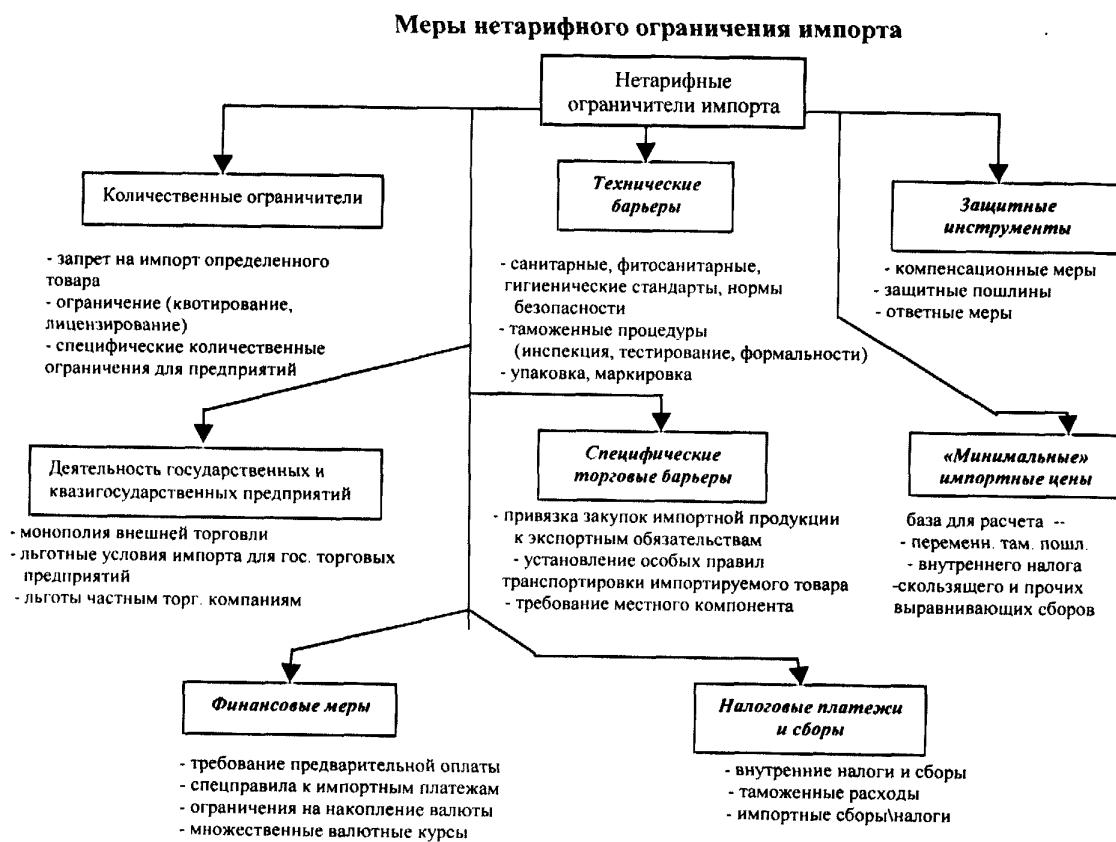
Нами была проделана попытка предложить модифицированную классификацию нетарифных ограничителей на аграрном рынке, с учетом недостатков рассмотренных классификаций. Такая альтернативная классификация представляется наиболее логичной при рассмотрении данной темы и особенно определении места тарифного квотирования в системе внешнеэкономических регуляторов на продовольственном рынке (см. рис.7).

К регуляторам, наиболее часто используемым на продовольственном рынке, можно отнести технические барьеры, тарифные квоты, защитные механизмы, деятельность государственных и квазигосударственных предприятий. Финансовые и налоговые меры обычно применяются в равной степени ко всем рынкам и товарным группам.

В России комплекс мер внешнеторгового регулирования в целом соответствует мировым стандартам, хотя до конца сформировавшейся систему регулирования назвать нельзя. Это в первую очередь связано с тем, что долгие годы в стране господствовала государственная монополия на внешнюю торговлю. Кроме того, в первые годы перестройки начавшие применяться инструменты не отличались многообразием, их использование носило во многом деформированный характер (ограничивался экспорт, импорт не контролировался),

а уже в пореформенный период в течение некоторого времени нетарифные регуляторы вообще были запрещены к применению (имеется в виду Указ №245 от 06.03.95 Президента РФ «Об основных принципах осуществления внешнеторговой деятельности в Российской Федерации»).

Рисунок 7



Законодательство РФ предполагает использование многих инструментов ВЭД. Однако часто предлагаемые механизмы несовершенны или не прописаны до конца, что приводит к их скорее теоретическому, нежели практическому применению.

Среди основных особенностей российского внешнеторгового законодательства можно назвать большую роль таможенного тарифа, используемого как в защитных (сезонные, временные пошлины), так и в фискальных целях. Также велико значение технических стандартов, которые отличаются многообразием и строгостью, и требуют сертификации многих товаров. Особое место в системе регулирования принадлежит защитным мерам. Это отдельный блок защитных механизмов, которые могут вводиться на рынке на временной

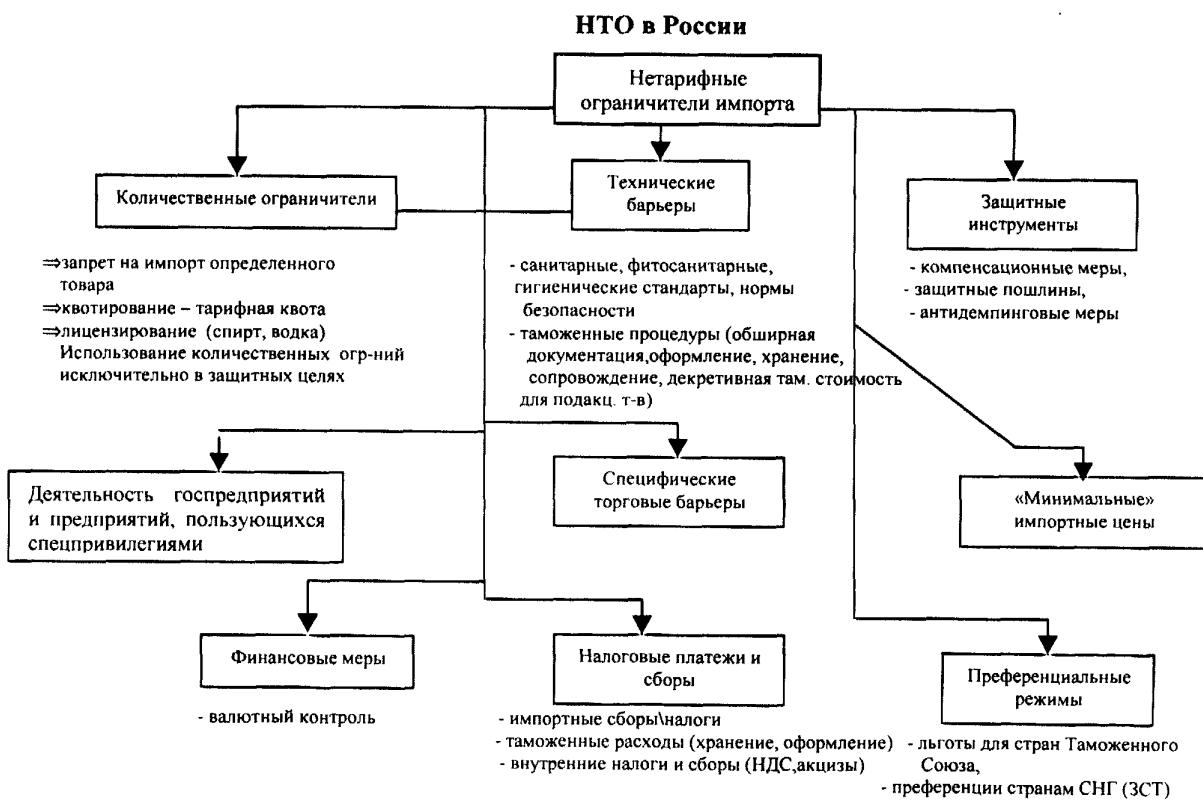
основе при возникновении угрозы ущерба российским производителям. Количествоные ограничители торговли могут применяться только в качестве защитных мер.

Государственная монополия внешней торговли сохраняется в таких специфических отраслях, как контроль за ввозом/вывозом вооружения, ядов и наркотических веществ, сильнодействующих лекарственных средств и пр., что в целом соответствует мировой практике.

Применительно к России принципиальная схема нетарифных ограничений импорта в аграрном секторе выглядит следующим образом (см. рис.8).

Если приложить общую схему нетарифных инструментов к российской схеме, то сразу вырисовывается наглядная картина, какие меры используются нашей страной, а какие, к сожалению, не задействованы. Однако необходимо подчеркнуть, что большинство указанных инструментов существуют в большей степени на бумаге, в законах, но не применяются на практике или лишь только начинают применяться (что можно сказать также и о тарифной квоте).

Рисунок 8



На рисунке видно, что Россия использует далеко не весь имеющийся в международной практике инструментарий для внешнеторгового регулирования. Реально функционируют

технические барьеры (хотя, опять-таки тоже не всегда, не везде и не в полной мере). В России действуют достаточно строгие санитарные и фитосанитарные, ветеринарные стандарты, ввозимая продукция должна обладать сертификатом и иметь знак соответствия.

Между тем, проведение таможенных процедур во многом противоречит международным правилам. Для таможенного оформления требуется не оправданно большое количество документов, таможенные органы имеют широкие полномочия, что зачастую оборачивается нарушением прав импортеров.

Остальные инструменты используются слабо, случаи их применения единичны и не всегда эффективны. Среди мер количественного контроля можно привести единичные примеры использования – тарифная квота на сахар, попытка введения квоты на алкогольном рынке, а также временные запреты по ветеринарным соображениям (говядина, мясо птицы). В качестве защитной меры с 1997 планировалось введение квоты на импорт этилового спирта из пищевого сырья и водки, однако в итоге введение квоты было заменено лицензированием.

Защитные инструменты были легализованы еще в 1993 году, однако вплоть до 1998 г. на продовольственном рынке практически не применялись (если не считать рынка алкогольной продукции). Впервые о них вспомнили в ситуации с избыточными сахарными поставками с Украины (в результате были введены временные специальные пошлины, затем тарифные квоты). Еще два случая обращения к защитным мерам произошли недавно. Антидемпинговое расследование было проведено в отношении украинских кондитеров – производителей карамели, которые уже в течение 3 лет продают на российском рынке свою продукцию по демпинговым ценам (разница между импортным и отечественным аналогом составляет примерно 30%). В результате было принято решение о введение защитной пошлины (21%). Защитные меры были приняты на рынке крахмала.

Законодательство по применению защитных мер также содержит ряд упущений. В частности, если в отношении антидемпинговых и компенсационных пошлин их введение предусмотрено не только в случае наличия угрозы уже существующему производству, но и в случае, если импорт препятствует даже организации или расширению такого производства (что в полной мере соответствует международным нормам), то в отношении защитных (специальных пошлин) последняя возможность не предусмотрена, что существенно сужает сферу применения защитных мер. В настоящий момент закон о защитных мерах в регулировании внешней торговли пересматривается.

Не так давно в связи с критической ситуацией на сахарном рынке было введено автоматическое лицензирование импорта сахара и крахмальной патоки. Это можно назвать

положительной тенденцией, так как данный инструмент не являясь запретительным в то же время позволяет контролировать импорт интересующего товара и при необходимости оперативно предпринять необходимые меры.

### *1.2. Тарифная квота как инструмент внешнеторговой политики на продовольственном рынке*

Тарифная квота (Tariff Rate Quota – TRQ, далее ТРК) есть количественное ограничение, устанавливающее максимальный объем или стоимость разрешенного к ввозу товара при более благоприятном режиме таможенного обложения, для импорта сверх этого объема или стоимости устанавливается менее благоприятный режим<sup>7</sup>. Дифференциация импортных режимов при тарифном квотировании осуществляется с помощью двухуровневого (пониженного и повышенного) тарифа.

Теоретически инструмент тарифного квотирования может применяться и для ограничения экспортных поставок, однако согласно мировой практике для регулирования экспорта страны обычно обращаются к механизмам чистого квотирования (к примеру, на рынке кофе) или таможенному тарифу. Поэтому в дальнейшем в работе ТРК будет рассматриваться как импортный регулятор.

Известно два варианта классификации тарифной квоты. Большинство экономистов относят ее к разновидностям квоты, однако существуют исследователи, которые считают ТРК инструментом тарифного регулирования<sup>8</sup>. В пользу последнего утверждения приводятся аргументы о том, что ТРК не запрещает импорт (подобно квоте), а значит, ей не свойственна основная характеристика квоты – лимитирование импорта, к тому же, подобно тарифу, она удорожает импорт.

Однако, по нашему мнению, первая классификация отражает сущность тарифной квоты – это прежде всего квота, то есть инструмент, воздействующий на импорт административно. Конечно, тарифная квота теоретически (в отличие от чистой квоты) не ограничивает импорт, но на практике благодаря очень высокому уровню тарифа сверх квоты ее действие равнозначно действию обычной квоты. С другой стороны, и обычный тариф при высокой ставке может очень эффективно ограничивать импорт, - относительность внешнеэкономических классификаций регуляторов уже была показана выше. Но при

---

<sup>7</sup> Основы таможенного дела под редакцией В.Г. Драганова, Москва, Экономика, 1998 г.

<sup>8</sup> К примеру, согласно определению Киреева А., ТРК есть разновидность переменных пошлин, ставки которых зависят от объемов импорта (Киреев А., Международная экономика, Международные отношения, Москва, 2001, с.221)

отнесении ТРК к разновидностям квоты важно то, что для ввоза продукции из-за рубежа недостаточно заплатить пошлину, как при тарифе, надо получить разрешение на такой ввоз, в зависимости от механизма распределения ТРК это может оказаться очень проблематичным делом.

Таким образом, остановимся на том, что тарифное квотирование является разновидностью обычного квотирования. Квотирование есть процесс ограничения количества импортируемой продукции в физическом или стоимостном объемах. Квота может быть обычной, сезонной, специальной, временной и пр. Обычно в этот ряд ставят также и тарифную квоту, но это не совсем верный подход. Дело в том, что тарифная квота ввиду своей двойственной природы (которая проявляется даже в названии инструмента) и переходного характера является особенным, отдельным инструментом, который принадлежит к классу квоты. Сама тарифная квота может быть обычной, сезонной, временной, специальной (применяться в защитных целях), хотя в основном используются первый и последний виды. Таким же специфическим, обособленным видом квоты можно назвать еще один инструмент – добровольное ограничение экспорта. Данный регулятор отличается от обычной квоты не механизмом воздействия (как в случае с ТРК), а объектом регулирования – если управление обычной квотой осуществляется государством-импортером продукции, то при добровольном ограничении уже государство-экспортёр следит за выполнением своих обязательств.

Четыре основных элемента ТРК – сама квота, определяющая в количественном или ценовом объеме размер разрешаемого в льготном режиме ввоза продукции; тарифная ставка, применяющаяся к товарам, поступающим в рамках квоты (далее «внутриквотный тариф»); тарифная ставка, применяющаяся к товарам, поступающим вне квоты (далее «внеквотный тариф») и механизм администрирования (распределения) квоты.

Процедура тарифного квотирования состоит из трех этапов. На первом, предварительном этапе, определяются параметры ТРК – ее четыре элемента. Следующий, основной этап – распределение тарифной квоты (которое в зависимости от выбранного механизма может быть разовым, поэтапным или постепенным), и взимание с ввозимой продукции внутриквотного и внеквотного тарифов. Последний этап – контроль за процессом тарифного квотирования и корректировка при необходимости составляющих ТРК. Весь комплекс мер по применению ТРК (введение, администрирование и контроль) составляет процесс управления тарифными квотами.

Существует две трактовки определения тарифной квоты в зависимости от того, какой тариф принимается за льготный режим - под тарифной квотой может подразумеваться квота, в пределах которой товары облагаются пошлинами в обычном размере, а сверх пределов – повышенными пошлинами. И, наоборот, тарифная квота может представлять собой разрешение на ввоз определенного количества товаров беспошлинно или по пониженным ставкам, вне же квоты товары будут облагаться обычными пошлинами.

Если тарифная квота вводится в процессе тарификации на смену нетарифным барьерам, то внеквотный тариф будет представлять фактический (обычно очень высокий) уровень таможенной пошлины, тогда как внутриквотный тариф будет являться свидетельством компромисса для обеспечения минимального доступа на рынок (то есть выступать пониженным тарифом). В противоположном случае, при использовании ТРК в качестве протекционистского инструмента тариф внутри квоты будет считаться нормой (он скорее всего будет продолжать действовать с прошлых времен до введения ТРК), а тариф сверх квоты будет намеренно завышен для защиты рынка.

Тарифные квоты, подобно обычным квотам, бывают глобальные и индивидуальные, конвенционные и автономные. Подобно тарифам, тарифы, взимаемые в пределах или сверх ТРК, могут быть адвалорными, специальными и комбинированными.

В зависимости от географического распределения тарифная квота бывает глобальной и индивидуальной. Глобальная квота рассчитывается в целом для определенного вида продукции на определенный промежуток времени (обычно год). Индивидуальная квота распределяется по странам. Данный вид квоты является более дискриминационным, так как ущемляет в правах других, не попавших в список, поставщиков. Достаточно часто применяется смешанный вид квотирования, когда часть квоты распределяется среди заранее известных стран, пользующихся преференциями, а часть выдается остальным желающим.

Тарифная квота может быть конвенционной или автономной. Квота, принимаемая в результате переговоров с квотируемой стороной и зависящая от встречных обязательств импортера, называется конвенционной (как, например, ТРК, принятые в процессе тарификации). Конвенционная квота может вводиться на двухсторонней или многосторонней основе. Автономная квота устанавливается государством самостоятельно. Ввиду взаимозависимости современной экономики большинство тарифных квот являются конвенционными.

Тарифные пошлины, взимаемые при тарифном квотировании подразделяются на адвалорные, специальные и комбинированные (смешанные). Адвалорная пошлина (лат. ad

valorem – “от стоимости”) рассчитывается в процентах от стоимости ввозимого товара и, соответственно, будет зависеть от уровня мировых цен, специфическая пошлина начисляется в определенном размере с единицы (объема, веса) импортируемого товара и более независима от международной конъюнктуры. Смешанная пошлина представляет собой комбинацию двух вышеперечисленных и совмещает в себе их признаки, при этом применяется наибольшая из пошлин.

Сама величина тарифной квоты может устанавливаться в количественном или ценовом эквиваленте (ценовая квота). Количественная форма ТРК является более распространенной ввиду ее меньшей зависимости от рыночной конъюнктуры. Если квота определена в ценовом эквиваленте, изменения мировых цен (экспортной цены), а также изменения в валютном курсе (ее обесценивание или удорожание) будут непосредственно отражаться на импорте продукции, снижая или увеличивая ее объем, что может негативным образом повлиять на ситуацию на внутреннем рынке. Соответственно, квота в количественной форме более надежна, так как не подвержена таким изменениям.

Выбор той или иной формы ТРК необходимо производить в зависимости от целей квотирования. Если квотирование вводится, например, с целью восстановления равновесия платежного баланса, можно использовать ценовые квоты. В случае же протекционистских целей использования ТРК более целесообразно применение количественного эквивалента<sup>9</sup>. Кроме того, при использовании количественной формы ТРК обычно наблюдается тенденция роста импорта в рамках такой квоты более дорогой продукции с высокой добавленной стоимостью, хотя в нашем случае следует еще учитывать, какой пошлиной будет облагаться такой импорт (уровень внутrikвотной ставки и ее характер – адвалорный, специфический или комбинированный).

Размеры квоты, внеквотного и внутrikвотного тарифов определяются самостоятельно на основе потребностей страны с учетом имеющихся договоренностей с другими государствами и институтами. В большинстве случаев квота сначала рассчитывается на целый год, а затем разбивается на субквоты (поквартально, понедельно и пр.). Незаполненный объем субквоты может учитываться в следующей субквоте, а может пропадать (в этом случае возрастает вероятность незаполненности квоты вообще). Механизм администрирования практически всегда выбирается самостоятельно. Все четыре параметра ТРК регулярно пересматриваются в соответствии с быстро меняющейся конъюнктурой

---

<sup>9</sup> Bergsten C. F. and oth, “Auction quotas and United States trade policy”, Institute for Int. Ec-cs, Washington, 1987, p.24

мирового и внутреннего рынков (внутренний спрос, внутреннее предложение, величина запасов и интенсивность их использования).

Цели введения тарифного квотирования могут быть разными, все будет зависеть от изначально существующей ситуации и направления проводящейся политики. Данный механизм нетарифного регулирования может служить хорошим инструментом протекционистской политики государства и, соответственно, ограничивать, снижать или в крайнем случае не изменять степень доступа импортных товаров на внутренний рынок страны или, напротив, способствовать расширению доступа и увеличению объема ввозимых товаров на прежде закрытые внутренние рынки (обязательства минимального доступа и пр.), таким образом повышая конкуренцию.

Среди основных функций ТРК можно выделить защитную, фискальную и регулирующую. Велика внешнеэкономическая роль данного инструмента регулирования. Тарифная квота позволяет защитить внутренних производителей, в то же время предоставляя некую свободу действий (часто однако номинальную) для импортеров. Данную защиту имеет смысл проводить только при определенных обстоятельствах – когда местное аналогичное производство не очень рентабельно по сравнению с мировым, но является жизненно необходимым для страны с точки зрения соображений продовольственной безопасности, социальной стабильности и т.п. В большинстве случаев в такой ситуации в странах, применяющих ТРК, параллельно осуществляются внутренние программы поддержки производителей. Таким образом, введение ТРК не только защищает местных производителей и обеспечивает стабильность на рынке, но и экономит государственные расходы, размеры которых возросли бы значительно, не будь импорт лимитирован и тарифицирован.

Ввиду своей тарифной природы ТРК выполняет фискальную функцию, пополняя бюджет за счет поступления в казну таможенных пошлин (в рамках квоты и вне ее), а также средств от распределения квот между заинтересованными сторонами (в рамках аукциона, простой продажи и пр.). Также подобно другим внешнеэкономическим инструментам ТРК может использоваться для выравнивания внешнеторгового и платежного балансов.

Наконец, очень часто данный инструмент помогает решать задачи политического характера (внешние и внутренние). Государство может предоставлять преференции по ТРК на условиях взаимности от других стран или, наоборот, ущемлять интересы другой страны вследствие возникновения с ней конфликта для давления на партнера путем дискриминации. В качестве примера политического использования ТРК можно привести США, которые на протяжении всего существования импортных квот на сахар применяли механизм

квотирования в качестве удобного способа оказания помощи отдельным странам (в том числе Доминиканской республике, ЮАР, Тайваню, Таиланду, Гаити, Бразилии) и продолжают применять его до сих пор в рамках ТРК.

Остановимся подробнее на механизме действия самой тарифной квоты и ближайших к ней инструментов.

Тариф ограничивает предложение ввозимых товаров косвенным образом через повышение цен в результате их обложения. Квота же непосредственно сокращает импорт и увеличивая цены косвенным образом. Применение тарифной квоты сопровождается двойным эффектом – прямым повышением цены и непосредственным ограничением ввозимых объемов (при наличии высокого внеквотного тарифа). При использовании тарифной пошлины объем ввозимой продукции будет изменяться обратно пропорционально уровню цены ввиду экономической природы тарифа, в то время как квота, являясь административной и более жесткой мерой, не даст импорту расти при росте потребления и, таким образом, приведет к обязательному росту цен.

Эффективность обоих инструментов будет зависеть не от их непосредственных размеров, а от соотношения цен и издержек на мировом и внутреннем рынках. Тариф экономически целесообразно вводить, когда существует определенная разница между издержками производства какого-либо товара в стране и за рубежом и, соответственно, различаются цены. Пошлина, вводимая государством, может быть в точности равна этой разнице, превосходить ее или быть меньше ее размеров. В первом случае мы имеем дело с регулирующей ролью тарифа, когда его основная функция заключается в создании равных условий конкуренции для своих отечественных производителей по сравнению с более эффективными мировыми поставщиками. Во втором случае будет иметь место явный протекционизм, в результате которого местному производству предоставляется возможность увеличить свою эффективность и конкурентоспособность. Наконец, в последнем случае государство будет проводить стимулирующую политику, направленную на привлечение иностранных товаров на местный рынок.

Импортная квота также может быть равна разнице между существующим в стране спросом на продукцию и уровнем внутреннего предложения (так называемый импортный спрос) или превосходить ее, но в большинстве случаев импортная квота бывает меньше такого импортного спроса, обеспечивая льготные условия для местных производителей и поддерживая внутренние цены на выгодном для них высоком уровне.

В случае с тарифной квотой дело обстоит не так просто: при условии проведения тщательных расчетов по исследованию рынка и введения оптимальной тарифной квоты – то есть в идеальном случае – она должна только плодотворно влиять на рынок – на положение потребителей, производителей и даже импортеров. Однако в большинстве случаев (вследствие сложности механизма функционирования, несовершенства информационной базы и проблематичности получения точных расчетов) такого не происходит и ТРК действует подобно тарифной пошлине (при незаполненности квоты) или подобно квоте (в случае запретительного размера ставки сверх установленной квоты).

Рассмотрим действие механизма тарифного квотирования в графическом виде<sup>10</sup> (см. рис.9).

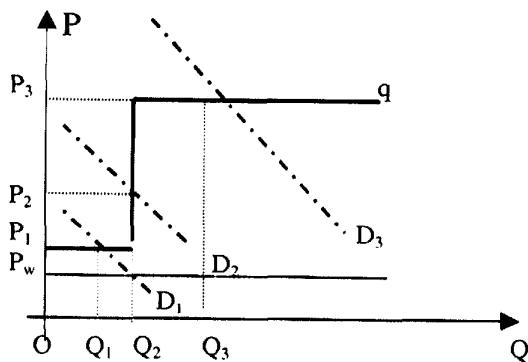


Рисунок 9. Тарифное квотирование

Ломаная  $q$  представляет на рисунке тарифную квоту, величина самой квоты равна  $OQ_2$ . Тариф внутри квоты равен  $t_1$  (или разнице между таможенной ценой в рамках квоты  $P_1$  и мировой ценой  $P_w$ ). Внеквотный тариф  $t_2$  равен, соответственно, разнице между таможенной ценой вне квоты  $P_3$  и мировой ценой  $P_w$ . Таким образом, в рамках квоты  $OQ_2$  товары будут ввозится в страну из-за рубежа по цене  $P_1$ , а вне квоты – по цене  $P_3$  (или выше). Существует еще один вариант, когда в страну ввозится объем товаров, точно равный объему квоты. В этом случае их минимальная цена будет колебаться от  $P_1$  до  $P_3$  в зависимости от спроса на импорт (в нашем примере это некая цена  $P_2$ )<sup>11</sup>.

Количество ввозимой в страну продукции будет определяться расположением кривой спроса на импорт  $D$  (точкой ее пересечения с ломаной  $q$ ). Соответственно, три возможных ситуации описываются на рисунке тремя кривыми спроса на импорт –  $D_1$ ,  $D_2$ ,  $D_3$ . Кривая

<sup>10</sup> D. Skully, Economics of tariff-rate quota administration, Technical Bulletin, Apr 2001, ERS, USDA, p.2

<sup>11</sup> Необходимо отметить, что в данном примере мы предполагаем, что ввоз импортируемой продукции в количестве, равном квоте, будет еще облагаться минимальной (внутренней) таможенной пошлиной, хотя данный вопрос является спорным и решается в странах по-разному.

спроса на импорт демонстрирует разницу между внутренним спросом на товар и его внутренним предложением ( $D=D_{\text{вн}} - S_{\text{вн}}$ ) с учетом внутренних запасов.

В первом случае спрос на импорт ( $D_1$ ) не превышает размеры квоты ( $OQ_2$ ), квота остается незаполненной, вся продукция ввозится по цене  $P_1$ , равной сумме внутристого тарифа  $t_1$  и цене экспортёра  $P_w$ . Такая ситуация демонстрирует нецелесообразность применения ТРК, т.к. реально тарифная квота играет роль простого таможенного тарифа. Незаполненность квоты может свидетельствовать об ошибочном введении механизма ТРК, неправильных расчетах или может говорить о неких непреднамеренных нарушениях в применении этого механизма. Весьма вероятна ситуация, когда использование тарифного квотирования оказывается ненужным: на рынке отсутствует спрос на импорт (ввиду его заполненности отечественной продукцией) или отсутствует должное предложение зарубежной продукции (ввозить ее невыгодно из-за наличия высоких издержек и небольших цен).

Во втором случае мы имеем дело с чистой импортной квотой. Кривая спроса на импорт  $D_2$  пересекает ломаную  $q$ , количество импортируемой продукции равно  $OQ_2$ . Большее количество импортеры ввести просто не могут, так как их действия ограничены внеквотным очень высоким тарифом, делающим импорт сверх квоты не рентабельным. Внутренняя цена ( $P_2$ ) будет определяться внутренними спросом, если она будет превышать импортную цену ( $P_w+t_1$ ), импортеры смогут получить соответствующий доход или «ренту по квоте» ( $(P_2-P_1)*OQ_2$ ). Этот доход является одним из основных стимулов, привлекающих импортеров на закрытые высокоценовые рынки товаров.

Рента по квоте является основным стимулом для получения тарифной квоты. Получатели ренты определяются в зависимости от механизма распределения квоты и структуры рынка. Согласно выбранному механизму администрирования ренту может получать государство (при аукционе), экспортёры продукции (при механизме общей очереди) или импортеры (при выдаче лицензий импортерам), или же рента может делиться между этими группами.

Также большую роль в определении рентополучателей будет играть рыночная структура, то есть наличие на внутреннем и зарубежном рынках монополистических и олигополистических структур. Импортер-монополист (единичная фирма, союз производителей или торговая ассоциация) может присвоить всю ренту себе даже при функционировании выгодного для экспортёров механизма администрирования. И наоборот, когда экспортёр занимает монопольное положение на мировом рынке и может оказывать

влияние на цену, он скорее всего присвоит ренту себе. Таким образом, рента по квоте обычно достается стороне, обладающей большей рыночной властью, отрасли с наибольшей концентрацией производства.

И только третий случай, когда импорт ( $OQ_3$ ) превышает уровень тарифной квоты, действительно полностью раскрывает применение механизма тарифного квотирования. Импортируемая продукция в размере квоты  $OQ_2$  будет ввозиться по ставке  $t_1$ , остальная продукция ( $Q_2Q_3$ ) – по завышенной внеквотной ставке  $t_2$ . Таким образом, желаемую ренту в размере  $OQ_2^*(P_3 - P_1)$  будут получать только обладатели тарифной квоты.

Кроме описанных выше трех классических случаев применения тарифной квоты, можно выделить еще два особенных случая – искусственную незаполненность квоты и переполненность квоты.

Искусственная незаполненность квоты в противовес естественной незаполненности (возникающей по причине отсутствия спроса на импорт или его предложения) происходит вследствие воздействия на процесс заполняемости ТРК дополнительных факторов, затрудняющих процесс получения квоты. Обычно они связаны с процессом администрирования квоты и имеют вид финансовых, психологических, временных и прочих издержек или запретов. К примеру, стоимость лицензии может быть слишком высока для многих импортеров, снижая привлекательность приобретения ими квоты. В данном случае величина импорта может даже превышать размер тарифной квоты (и размер импортируемой по внутrikвотному тарифу продукции соответственно). То есть импортерам проще заплатить внеквотный (более высокий по сравнению с внутrikвотным) тариф, чем ввозить продукцию в рамках квоты, при этом соблюдая все требования. Также искусственная незаполненность будет иметь место при взимании слишком высокого внутrikвотного тарифа.

Противоположная ситуация – переполненность ТРК имеет место, когда фактически в режиме внутrikвотного тарифа в страну импортируется количество продукции, большее размера установленной квоты. Такое увеличение квоты часто связано с проводящейся в стране-импортере внутренней политикой.

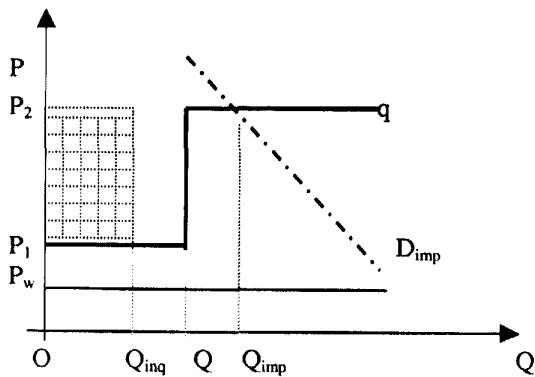


Рисунок 10. Искусственная незаполненность квоты

На рисунках (10 и 11) представлены оба рассмотренных случая.  $P_1$  и  $P_2$  представляют собой цены с учетом взимания внутриквотного и вне kvotного тарифов ТРК:  $P_1 = P_w + \text{внутриквотный тариф}$ ;  $P_2 = P_w + \text{внеквотный тариф}$ . При искусственной незаполненности квоты в страну ввозится всего  $OQ_{imp}$ , из которых только  $OQ_{inq}$  будет ввозится в рамках квоты (по заниженному внутриквотному тарифу). Размер ренты определяется количеством реально завезенной в рамках квоты продукции (заштрихованная область на рисунке), то есть она будет занижена. Переполненность квоты выражается в ввозе  $OQ_{inq}$  продукции по внутриквотному тарифу, между тем как официальная квота равна  $OQ$ . Рента в данном случае также будет определяться величиной, фактически завезенной по льготной ставке продукции (ее величина будет завышена).

Таким образом, для нормального функционирования тарифной квоты необходимо наличие нескольких компонент – внутреннего спроса на импортную продукцию, предложения зарубежной продукции, нормальных тарифных ставок ТРК (внеквотной и внутриквотной), оптимальной величины тарифной квоты (спрос на импорт больше квоты), подходящего механизма распределения ТРК.

Механизм администрирования является неотъемлемым элементом тарифной квоты. Он устанавливает ряд важнейших характеристик ТРК (структура импорта, источник импорта - привязка к конкретным странам, свобода доступа к ТРК) и напрямую связан с эффективностью ее функционирования. Хотя механизм администрирования не определяет уровень защиты, размеры ренты, потерь и выгод, он является принципиально важным при распределении ренты по квоте.

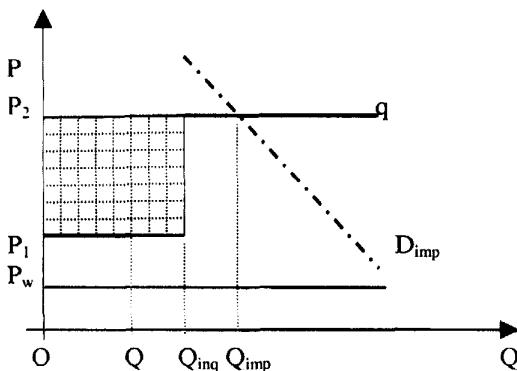


Рисунок 11. Переполненность квоты

Процесс распределения квоты между импортерами продукции, а также определение общих пропорций между внутренним производством и импортом носит во многом политический характер. Это обычно обусловлено существенной разницей между высокими внутренними и низкими мировыми ценами, на которую претендуют все участники процесса, а также тем, что и импортеры, и производители борются за один достаточно ограниченный рынок. В силу этого механизм распределения квоты приобретает очень большую важность.

Различают множество способов распределения квоты, самые распространенные среди них – лицензирование, аукционная продажа и конкурс (тендер), исторический метод (распределение на основе предыдущих поставок), метод общей очереди (метод «шлагбаума»), пропорциональное распределение, государственное распределение, лотерея.

Квота может предоставляться на платной и бесплатной основе (или по минимальной цене). В первом случае она продается по определенной фиксированной цене или реализуется посредством аукциона. Во втором случае квота распределяется среди желающих по определенному признаку, в зависимости от выбираемого метода администрирования (в порядке поступления продукции, на основе предыдущих поставок и пр.).

Квота может распределяться среди различных групп заинтересованных лиц – производителей, экспортёров, импортеров. От этого распределения во многом будет зависеть, кто станет основным бенефициаром и получит ренту.

Всемирная Торговая Организация выделяет семь основных методов распределения тарифной квоты (см. табл.1)<sup>12</sup>, при этом наиболее распространёнными среди членов ВТО

<sup>12</sup> Tariff quota administration methods and tariff quota fill, WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000, background paper by Secretariat, p.2

являются лицензирование и метод «соблюдения очередности» (или метод «общей очереди» - First Come-First Served, FC-FS).

Таблица 1

## Основные методы администрирования ТРК

Метод распределения ТРК	Краткая характеристика метода
Лицензирование	По льготному тарифу продукция может импортироваться при наличии соответствующей лицензии. Для получения лицензии необходимо подать заявку (иногда заранее). Чистый метод лицензирования подразумевает предоставление лицензий всем желающим, но с возможным уменьшением (пропорционально заявленной доле) количества продукции для ввоза при превышении объема заявок величины квоты. Также возможно использование лицензирования в других методах.
Метод «общей очереди»	Импорт поступает по внутреквотному тарифу до заполнения квоты. С момента заполнения квоты вступает в действие внеквотный тариф. Т.о., физическое перемещение продукции определяет порядок и уровень тарифа.
Исторический метод	Квота распределяется в зависимости от уровня прошлых закупок импортеров
Аукцион (тендер)	Квота продается на аукционе или распределяется посредством использования других конкурентных (рыночных) методов распределения квоты
Распределение среди государственных торговых предприятий	Импортные доли в основном распределяются среди государственных торговых предприятий, которые импортируют или контролируют импорт рассматриваемого продукта.
Распределение среди групп и ассоциаций производителей	Квота в основном распределяется среди производителей, которые импортируют или контролируют импорт рассматриваемого продукта.
Смешанный метод распределения	Комбинация из вышеописанных методов обычно с преобладанием одного из них

Метод распределения квоты среди государственных торговых предприятий и метод распределения среди организаций, представляющих интересы производителей тарифируемой продукции, можно объединить в одну группу – способ явных предпочтений. В обоих случаях решение о предоставление квоты принимается достаточно субъективно, и большую роль при этом играет лоббирование интересов.

Метод распределения по предыдущим годам (или исторический метод) входит в так называемую затратную группу методов. Затратный способ распределения квоты подразумевает ее распределение пропорционально определенным показателям в прошлые периоды. Это может быть объем выпуска, прибыль, наличие определенных мощностей<sup>13</sup>. Лицензирование может применяться как самостоятельно, так и для упрощения организации процесса администрирования при использовании механизмов государственного распределения, общей очереди, исторического метода.

Любой метод администрирования имеет свои преимущества и недостатки, которые надо учитывать при принятии решения о выборе того или иного механизма. Приведем некоторые из них.

<sup>13</sup> А.В. Данильцев, Международная торговля: инструменты регулирования, с.112

Один из самых популярных механизмов, метод очередности приводит к резкому увеличению импортного предложения при открытии квоты, а значит, искажает торговлю и дезорганизует ситуацию на рынке, при этом увеличивая издержки по хранению продукции. Кроме того, он дискриминационен ввиду разноудаленности экспортёров от импортирующей страны. При использовании данного метода могут возникнуть трудности в работе таможни и загрузке портов. Полная неясность относительно окончательного варианта распределении квоты также уменьшает эффективность действия данного метода. Кроме того, данный метод невыгоден импортирующей стране, так как государство лишается части доходов, которую оно могло бы получить, установив плату за предоставление квоты. Метод требует наличия четко отлаженной информационной системы оповещения всех потенциальных экспортёров и таможенных постов о состоянии заполненности квоты. Ввиду отсутствия платы за квоту ее могут получить не только самые эффективные поставщики. Вместе с тем к большим преимуществам FC-FS можно отнести его простоту, транспарентность, отсутствие бюрократических процедур и издержек, а также демократичность и соответствие принципам свободной конкуренции. Любой экспортёр может принять участие в торговле, независимо от его прошлого опыта, размеров и прочих характеристик. Более равномерно (и справедливо) распределяется рента по квоте.

Исторический метод может искажать торговлю или приводить к незаполняемости квот в силу того, что ситуация на рынке постоянно меняется и не соответствует прошлому периоду. Один из самых проблематичных вопросов этого метода – какой период принимать за базовый (как при решении бананового вопроса – см. ниже). Данный механизм затрудняет доступ на рынок для новых членов (несмотря на то, что в большинстве случаев для них выделяется небольшая доля квоты). Также он снижает эффективность торговли, создавая тепличные условия для старых участников и лишая их стимула повышения своей эффективности в конкурентной борьбе. Кроме того, процедура выбора поставщиков может быть довольно сложной и бюрократичной. В то же время исторический механизм способствует стабильности на рынке, поддерживая уже сложившиеся там отношения и пропорции.

Явная дискриминация будет присутствовать при использовании механизма, основанного на распределении ТРК среди государственных торговых предприятий или местных групп производителей, если этим организациям предоставляются определенные преимущества и льготы на неэкономической основе.

Наиболее рыночным и соответствующим принципам свободной конкуренции является аукцион. Аукционы экономически эффективны, но существует опасность, что покупка прав на квоту увеличит внутреквотный тариф и заинтересует сторонние организации в приобретении квот с целью их дальнейшей перепродажи. Таким образом может измениться структура рынка и условия на нем (подробнее аукцион будет описан в следующей главе).

Кроме методов распределения, доступ на рынок экспортеров могут затруднять также дополнительные условия, предъявляемые им страной-импортером. К ним согласно классификации ВТО относятся: ограничение размеров квоты для импортера/на поставку, установление прямой зависимости от величины прошлых закупок, требование закупки местной продукции, требование получения экспортных сертификатов и пр. Самым распространенным дополнительным условием является ограничение размеров предоставляемой квоты по импортерам или поставкам.

В силу двойной природы тарифной квоты результат от введения данного инструмента достаточно непредсказуем. Значительно проще просчитать эффект от принятия какого-либо одного простого инструмента (хотя и здесь часто случаются провалы), определение же результата от введения такого сложного по своей структуре инструмента как тарифное квотирование и вовсе проблематично. Как заметил в одном из своих выступлений экономист К. Нельсон (C. Nelson) в процессе введения тарифных квот в результате решений Уругвайского раунда, «введение ТРК является не наукой, а скорее Искусством»<sup>14</sup>. А произведения искусства, как известно, не всегда измеряются логикой и не всем понятны.

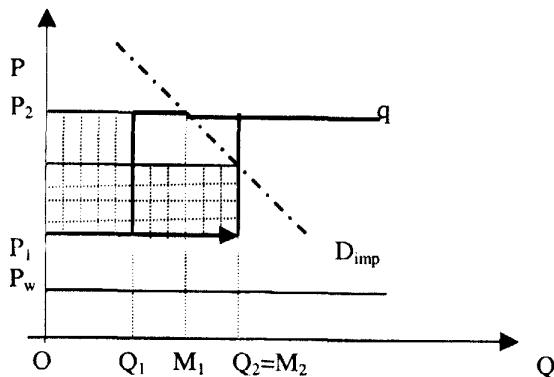


Рисунок 12. Увеличение размера квоты

Как любой другой инструмент внешнеторгового регулирования, тарифная квота подвержена изменениям, происходящим в мире. Совершенствуется законодательство по

<sup>14</sup> C. Nelson, Tarification in the Dairy Industry, Agricultural Outlook, Jan-Feb 1997, ERS, USDA

тарифному квотированию, корректируются формы управления ТРК. Но основное направление развития этого регулятора - его постепенная либерализация.

Либерализация ТРК может осуществляться тремя способами – с помощью увеличения размеров тарифной квоты, сокращения ставки внеквотного тарифа или комбинированным методом.

Увеличение тарифной квоты с  $OQ_1$  до  $OQ_2$  приводит к общему росту импорта с  $OM_1$  до  $OM_2$ . Для экспортера такое увеличение (особенно существенное) будет выгодным, так как повысит общую ренту по квоте и экспортную выручку; для импортера тарифные выплаты за счет увеличения льготного импорта скорее всего сократятся, а общий итог будет зависеть от соотношения изменения суммы тарифных пошлин, ренты и способа администрирования квоты. (См. приложение 1.1 и 2.1.)

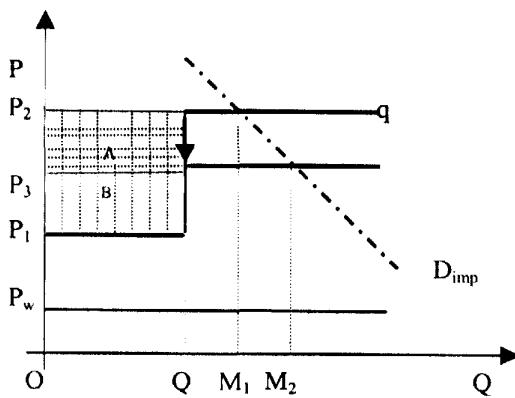


Рисунок 13. Снижение внеквотного тарифа

При снижении тарифа, взимаемого сверх квоты с  $t_2$  до  $t_3$  (но при этом  $t_3$  все же остается меньше  $t_1$  – внутrikвотного тарифа), уменьшается уровень цены продажи импортной продукции с  $P_2$  до  $P_3$  ( $P_2=P_w+t_2$ ,  $P_3=P_w+t_3$ ). В результате общее количество ввозимой продукции увеличивается с  $M_1$  до  $M_2$ . Размер ренты по квоте уменьшится на величину снижения внеквотной тарифной ставки (область А на рисунке) до прямоугольника В. Общие итоги такой либерализации будут зависеть для импортирующей стороны от соотношения притока и оттока таможенных пошлин, образующихся за счет роста импорта и снижения тарифной ставки, а также способа администрирования квоты. Для экспортирующей страны последствия от снижения тарифа также неоднозначны и будут определяться изменениями в ренте и доходах при росте продаж. (См. Приложение 1.2. и 2.2.)

Возможен также вариант одновременного увеличения квоты и снижения внеквотного тарифа. Эффект от введения комплекса мер по своему воздействию будет аналогичен суммарному эффекту от введения этих двух мер. А именно: при проведении обоих мер рента

по квоте изменится на величину меньшую, чем при снижении вневвозного тарифа, но большую, чем при увеличении квоты. Тарифные выплаты, наоборот, будут больше, чем при уменьшении уровня тарифа и меньше, чем при увеличении размера квоты. (См. Приложение 1.3. и 2.3.)

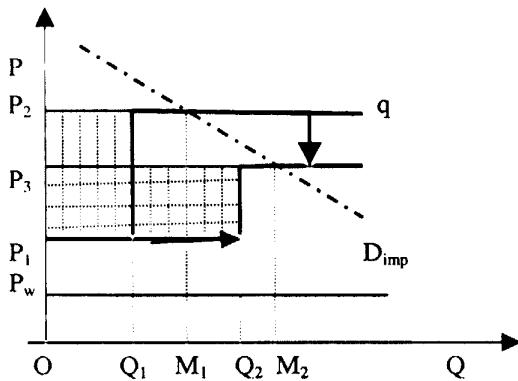


Рисунок 14. Увеличение размера квоты и снижение вневвозного тарифа

Эффективность либерализации ТРК будет зависеть от изначальных условий, сложившихся при функционировании тарифной квоты, степени либерализации и ее целей (подробнее перспективы либерализации будут рассмотрены в следующей главе на практических примерах).

Таким образом, внешнеэкономическое регулирование является одной из основных функций государства. Важнейшим элементом такого регулирования выступает регулирование внешней торговли. Оно осуществляется с помощью широкого набора инструментов ограничительного и стимулирующего характера. Инструментарий внешнеторговых регуляторов определяется совокупностью факторов, среди которых – вид товара, конкурентоспособность, цели регулирования, наличие импортного спроса, мировая конъюнктура, экономико-политические приоритеты и обязательства.

Существует множество различных классификаций внешнеторговых регуляторов. Самые авторитетные из них – классификации ЮНКТАД, ВТО, а также две «глобальные» классификации – тарифно-нетарифное деление и деление инструментов на экономические и административные. Единой общепризнанной классификации нет. В работе были более подробно рассмотрены нетарифные ограничители импорта (так как ТРК принадлежит к этой группе механизмов). На основе анализа недостатков и преимуществ существующих классификаций была предложена модифицированная классификация НТО, учитывающая специфику продовольственного рынка.

Тарифная квота является специфической разновидностью квоты. Этот инструмент может работать в трех основных режимах – как квота, тариф и как двухуровневый тариф. В первом случае мы будем иметь дело с проблемой высокого внеквотного тарифа, во –втором – с проблемой незаполненности. Только в последнем случае ТРК функционирует в полноценном виде. Два дополнительных режима – это проблема искусственной незаполненности квоты и ее переполненность. Либерализацию ТРК можно осуществлять двумя способами – путем увеличения размеров квоты, уменьшения уровня внеквотного тарифа или их комбинацией. Анализ теоретических аспектов функционирования тарифной квоты показывает что этот инструмент может эффективно использоваться странами для регулирования внешней торговли продовольственными товарами.

## *Глава II. МЕХАНИЗМ ТАРИФНОГО КВОТИРОВАНИЯ И ЕГО РАЗВИТИЕ*

### *2.1. Этапы создания механизма ТРК*

Как уже было описано в первой главе, тарифная квота является производной от двух инструментов – тарифа и квоты. По сравнению с этими регуляторами, ТРК является достаточно молодым инструментом. Впервые она была применена в 1837 г в Бельгии к импорту люксембургского чугуна.

В дальнейшем этот механизм использовался в умеренных количествах разными странами. Наибольший пик популярности ТРК в доуругвайский период приходится на предвоенное время, когда многие страны, в первую очередь европейские, начали активно прибегать к этому инструменту. Однако вскоре в связи с нарастающей депрессией экономикам потребовалось использование более жестких инструментов регулирования торговли, и ТРК были заменены обычными квотами. Таким образом, на время о тарифной квоте практически забыли (этот инструмент применялся в единичных случаях). Фактически свое второе рождение тарифная квота пережила на Уругвайском раунде, когда было принято решение о тарификации, и значительная часть рынка продовольственных товаров попала под действие данного инструмента.

В целом, все ныне действующие ТРК можно подразделить три вида:

1. автономные ТРК, вводящиеся страной для защиты своих производителей на независимой основе;
2. преференциальные ТРК, чаще всего являющиеся следствием региональных соглашений между странами;
3. ТРК, введенные в рамках тарификации.

Необходимо подчеркнуть, что такая классификация является достаточно условной (подобно большинству классификаций), так как очень многие ТРК являются комбинацией описанных видов. Так, автономная тарифная квота может содержать в себе преференциальную, предоставляемую определенной стране на льготных условиях. Очень многие ТРК, образованные при тарификации, также являются преференциальными (частично или даже полностью). Но данная классификация позволяет понять природу тарифной квоты и ее основную направленность.

Ввиду того, что тарифные квоты, образовавшиеся в результате тарификации, составляют основную массу всех тарифных квот (в количественном и качественном

выражении), а также ввиду наличия в отношении таких ТРК хорошей статистической базы, в дальнейшем в работе акцент будет делаться именно на них. Преференциальные тарифные квоты будут рассмотрены как специфический случай тарифной квоты.

Большая часть ТРК была введена в результате подписания на Уругвайском раунде ВТО Соглашения по сельскому хозяйству и инициированному этим Соглашением процессу тарификации. Остановимся подробнее на анализе процесса тарификации.

На последнем Уругвайском раунде переговоров ВТО был сделан значительный шаг по либерализации рынка продовольственных товаров. При этом был использован стандартный для ВТО механизм либерализации, применявшийся до этого на других рынках. Было осуществлено конвертирование всех нетарифных барьеров в их тарифные эквиваленты (так называемый процесс тарификации – *tarification*), связывание тарифных ставок и снижение общего уровня тарифов.

Уругвайский раунд относится к самым продолжительным раундам в истории ВТО, он длился с 1986 по 1994 год. Решение о проведении тарификации было принято на Уругвайском раунде не сразу ввиду сложности и важности вопроса, соответственно, решение об использовании для этого процесса тарифного квотирования было закреплено еще позднее – в конце 1993 года, в качестве компромисса между США и ЕС. Окончательное соглашение было подписано в апреле 1995 года.

Тарифное квотирование в рамках тарификации было введено в качестве переходного инструмента на время постепенной перестройки стран на использование исключительно тарифных механизмов регулирования торговли сельскохозяйственной продукцией. Таким образом был найден компромисс. С одной стороны, страны дали обязательство отказаться от использования количественных методов регулирования торговли. С другой стороны – получили разрешение на временное использование тарифных квот – регулятора, который занимает промежуточное положение между количественными и тарифными инструментами. Одновременно ТРК стало компромиссом между самими договаривающимися сторонами – сторонниками свободного рынка и протекционистски настроенными странами.

Тарифное квотирование также во многом стало компромиссом между двумя крупнейшими на мировом рынке игроками – США и Европейским Союзом, позволившим этим странам сохранить защитную политику на сельскохозяйственном рынке. Евросоюз получил возможность и далее предоставлять преференции ряду стран (в основном в рамках Ломского соглашения), а Соединенные Штаты – продолжать проводить политику поддержания производителей сахара и молока (которая с успехом осуществлялась до 1994

года), одновременно не прерывая двухсторонних договоренностей со своими политическими партнерами. Тарифные квоты в этих случаях ввиду своего протекционистско-преференциального характера действуют подобно обычным квотам.

Развивающиеся страны не имели особенной потребности в использовании тарифных квот. Однако эти страны заинтересованы в дальнейшем развитии механизма ТРК в качестве непосредственных пользователей этой системы – как экспортёры, получающие расширенный преференциальный доступ на высокодоходные рынки развитых стран.

Количественные параметры ТРК (три части) были определены в результате длительных переговоров на Уругвайском раунде для каждой страны отдельно. Они представляют собой обязательства, взятые и необходимые к исполнению до 2000 и 2005 годов для развитых и развивающихся стран соответственно.

Процедура тарификации согласно принятому членами ВТО Соглашению по сельскому хозяйству представляет из себя процесс перевода всех нетарифных препятствий на пути импорта в их тарифные эквиваленты и одновременное снижение всех тарифов на 36% и 24% в течение 6 и 10 лет для развитых и развивающихся стран. Минимальное тарифное сокращение по товарной позиции составляет 15 % и 10%. Соглашением также устанавливается связывание всех ставок импортных тарифов (в том числе образовавшихся после тарификации). Так как в результате тарификации произошло значительное увеличение тарифных ставок, для избежания ситуации полного прекращения доступа на отдельные рынки по отдельным товарам (в результате возникновения запретительных тарифов) был использован механизм тарифного квотирования.

Основная функция ТРК при этом заключается в обеспечении минимального доступа по низким ставкам или сохранении уже имеющегося доступа и его постепенное увеличение. Если импортные поставки в товара в базисном периоде составляли менее 5% от внутреннего потребления товара в стране, она принимала на себя обязательства по обеспечению минимального доступа импорта этого товара, эквивалентного 3% от величины его внутреннего потребления в первый год действия Соглашения с последующим увеличением этой доли до 5% от внутреннего потребления (так называемое обязательство по минимальному доступу - minimum access).

Если же величина импорта товара в базисный период превышала 5% внутреннего потребления этого товара, страна брала на себя обязательство поддерживать этот сложившийся в базовый период уровень импортных поставок (так называемое обязательство по текущему доступу – current access).

Соответственно, двухуровневая система тарифа в виде ТРК была введена для исполнения странами своих обязательств по текущему и минимальному доступу. То есть размер тарифной квоты теоретически должен был соответствовать величине текущего или минимального доступа. Тарифная ставка внутри этой квоты должна была быть минимальной или нулевой, а тарифная ставка сверх квоты рассчитывалась в процессе тарификации как эквивалентная суммарному воздействию всех действующих в базовом периоде нетарифных барьеров. Одновременно, странам была предоставлена свобода выбора механизма администрирования ТРК.

Всего в результате тарификации тридцатью семью членами ВТО было введено 1371 тарифная квота<sup>1</sup>. Из этого количества на долю развитых стран приходится 77%, на долю 14 развивающихся – 23%. (см. табл.2) По количеству квот лидируют Норвегия (17% от всего числа квот), Польша (8%), Исландия (7%), ЕС (6%), Венгрия (5%), Болгария (5%). В Австралии, Бразилии и Индонезии, наоборот, используются всего по две ТРК.

Таблица 2

**Распределение ТРК по странам-членам ВТО**

Страна	Кол-во ТРК	Страна	Кол-во ТРК	Страна	Кол-во ТРК
Норвегия	232	Коста-Рика	27	Тунис	13
Польша	109	Чехия	24	Израиль	12
Исландия	90	Словакия	24	Румыния	12
ЕС	87	Таиланд	23	Сальвадор	11
Болгария	73	Гватемала	22	Мексика	11
Венгрия	70	Канада	21	Никарагуа	9
Колумбия	67	Япония	20	Латвия	4
Корея	67	Словения	20	Новая Зеландия	3
Венесуэла	61	Малайзия	19	Бразилия	2
США	54	Панама	19	Индонезия	2
ЮАР	53	Марокко	16	Австралия	2
Барбадос	36	Эквадор	14		
Швейцария	28	Филиппины	14	Всего (37)	1371

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000

"Tariff and other quotas", p.4

Как видно из таблицы, большинство тарифных квот приходится на высокоразвитые страны и страны с переходной экономикой. Первое можно объяснить тем, что сельскохозяйственные рынки развитых стран оставались до недавнего времени закрытыми и очень защищенными. Их открытие произошло в основном на величину минимального доступа или степень открытости не изменилась, для чего и был использован механизм

<sup>1</sup> В ходе работы основным статистическим источником стала информация, подготовленная Секретариатом Всемирной Торговой Организации на основе принятых каждой страной обязательств в рамках Уругвайского раунда (расписаний), а также уведомлений и объяснений стран о ходе их выполнения. Последние данные Секретариата – май 2000г.

тарифного квотирования. Во втором случае страны Восточной Европы во многом перестраховались, заявив о своем желании использовать квоты в качестве временной защиты своего сельскохозяйственного производства, но реально эту возможность не использовав (их примеру может последовать и Россия).

Таблица 3 показывает, что далеко не все страны, зарезервировавшие право использования ТРК, применяют их на практике: так, Польша ввела только 23 ТРК из 109 зарезервированных.

Таблица 3

**Сравнение зарезервированных и реально введенных в практику ТРК**

1-ая десятка введенные в торговую практику ТРК		1-ая десятка зарезервированных ТРК	
ЕС	85	Норвегия	232
Венгрия	68	Польша	109
Южная Корея	67	Исландия	90
США	54	ЕС	85
Колумбия	33	Венгрия	70
Словакия	24	Южная Корея	67
Чешская Республика	24	Колумбия	67
Таиланд	23	Венесуэла	61
Польша	23	США	54
Швейцария	23	ЮАР	53

Источник: D. Skully, ERS, USDA

Что касается продуктового распределения ТРК, то как это видно из представленной таблицы 4, большинство тарифных квот применяется на рынках фруктов и овощей, мясопродуктов, зерновых и молочной продукции. Последние три рынка относятся к числу наиболее протекционистских. Однако серьезных выводов из такого распределения делать не следует ввиду слишком сильной степени агрегированности групп.

Из 1371 квоты только 16% (217 ТРК) являются специфическими. Из них 71 квота была определена как специфическая сразу на Уругвайском раунде и внесена в расписание, а остальные 146 специфических ТРК были введены в 1995-99 гг. Низкий процент специфических квот является положительным моментом, так как адвалорные ТРК являются более транспарентными и легче поддаются корректировке и либерализации.

Более половины введенных тарифных квот (60%) не должны потерпеть изменений в размерах, в то время как остальные 40% ТРК должны быть увеличены (сразу или постепенно, равными долями в течение 6-10 лет). Таким образом, можно сделать вывод, что около сорока процентов ТРК были введены на рынках, закрытых до начала процесса тарификации (где импорт составлял менее 5% от объема внутреннего производства или отсутствовал).

Процент индивидуальных тарифных квот оказался довольно низок (менее 10%). Чаще всего индивидуальный характер квоты говорит о ее преференциальном характере, а значит, наличии уже существующих определенных отношений по торговле данным товаром со страной и наличии импорта. В то же время глобальная тарифная квота скорее всего предоставляется на прежде закрытых рынках. Преобладание таких ТРК (90%) подтверждают существование сильного протекционизма на подвергшихся тарификации рынках. Глобальный характер чаще всего имеют ТРК, введенные в соответствии с обязательствами минимального доступа ввиду того, что такие квоты не имели исторической базы (в силу отсутствия импорта). Соответственно, индивидуальные тарифные квоты, наоборот, были введены на уже функционирующих и относительно открытых рынках.

Таблица 4

## Распределение ТРК по видам продукции

Вид продукции	Количество ТРК	Процент
Фрукты и овощи	355	26
Мясопродукты	247	18
Зерновые	217	16
Молочная продукция	181	13
Маслосемена	124	9
Сахар и сахаропродукты	51	4
Кофе, чай, специи и переработанные сельхозпродукты	56	4
Другая продукция	53	4
Напитки	35	3
Яйца и продукция из них	21	2
Табак	13	1
Волокно	18	1
Всего	1371	100

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000  
"Tariff and other quotas", p.3

Что касается реально введенных странами внеквотных и внутриквотных тарифов ТРК, то они оказались далеки от разработанных и принятых обязательств. Уровень внутриквотных тарифных ставок во многих случаях не соответствовал требуемому минимальному или нулевому размеру. Внеквотные пошлины в большинстве случаев были подняты во много раз на величину, превосходящую степень воздействия нетарифных барьеров (см. табл.5). Понятия «минимального» и «текущего» доступа не различались между собой.

Средний внеквотный тариф на продовольственном рынке в результате тарификации составил 128%, средний внутриквотный тариф – 63%. Таким образом, внутриквотный тариф, определяемый как «минимальный» (что в идеале должно составлять 0-5%), оказался всего на

один процент больше общего среднего тарифа на продовольственном рынке (для всех стран-членов ВТО)<sup>2</sup>.

Как видно из таблицы, внутриквотный тариф ТРК больше общего среднего тарифа на продовольственном рынке (равного 62%) в восьми странах, меньше 10% (или равно) в пяти странах, и меньше 5% только в двух (!) странах – Канаде и Новой Зеландии. Большая разница между уровнем среднего тарифа по всем тарифным позициям и уровнем внеквотного тарифа говорит о наличии в стране хорошо защищаемых с помощью механизма тарифного квотирования рынков.

В ряде случаев произошла простая смена употребляемых терминов – вместо «импортной квоты» стала употребляться «тарифная квота». Теоретически, механизм тарифного квотирования является более справедливым и либеральным для импортеров по сравнению с обычной квотой (рынок открыт для всех желающих, различаются лишь условия входа). В действительности же тарифные ставки сверх квоты могут быть столь высоки, что действие ТРК становится равносильно действию обычной квоты (см. табл.5).

Таблица 5  
Соотношение среднего, внеквотного и внутриквотного тарифов по странам

Страна	Средний тариф, %	Средний внутриквотный тариф ТРК, %	Средний внеквотный тариф ТРК, %	Страна	Средний тариф, %	Средний внутриквотный тариф ТРК, %	Средний внеквотный тариф ТРК, %
Норвегия	142	262	203	Япония	58	22	422
Польша	48	31	59	Словения	51	17	71
Исландия	113	49	181	Малайзия	25	106	248
ЕС	30	17	78	Панама	43	15	83
Венгрия	29	26	40	Марокко	65	148	115
Колумбия	87	132	137	Эквадор	26	30	43
Корея	66	19	314	Филиппины	34	40	36
Венесуэла	52	37	101	Тунис	110	26	109
США	12	10	52	Израиль	75	79	151
ЮАР	39	20	69	Сальвадор	41	25	75
Барбадос	102	141	114	Мексика	43	48	148
Швейцария	120	75	210	Никарагуа	61	44	71
Коста-Рика	42	44	68	Новая Зеландия	7	0	7
Чехия	12	28	48	Бразилия	37	7	42
Словакия	13	30	42	Индонезия	48	65	179
Таиланд	35	27	91	Австралия	4	10	25
Гватемала	49	32	118				
Канада	23	3	139	Средний тариф	49	63	128

Источник: P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley, M. Bohman, Profiles of tariffs in global agricultural markets/AER-796, ERS/USDA, Jan 2001, p.16

Любая торговля имеет смысл, когда доход от нее превышает все расходы, включая расходы, связанные с барьерами на границе. Таможенные пошлины, а также нетарифные барьеры являются такими же обычными издержками для предпринимателя, как транспортные

<sup>2</sup> P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley, M. Bohman, Profiles of tariffs in global agricultural markets/AER-796, ERS/USDA, Jan 2001

расходы, издержки по хранению и пр. Когда эти расходы слишком велики, торговля прекращается. Запретительные барьеры в виде завышенных внеквотных тарифных ставок были введены во многих странах в результате тарификации. В итоге тарифные квоты, в рамках которых они вводились, превратились по сути в обычные импортные квоты.

Таким образом, получается, что страны, практикующие запретительные тарифы, фактически нарушают обязательства, данные на Уругвайском раунде и используют количественные ограничители торговли.

(Далее в работе термины «запретительный тариф», «гипертариф» и «мегатариф» будут использоваться как синонимы для обозначения сверхвысоких тарифов (более 50%), большей частью возникших в результате процесса тарификации. Гипертариф («гипер» (от греч. hyper - сверх, над)) – избыток чего-то, превышение нормы, мегатариф («мега» от греч. *megas*) – большой). Термин «высокий тариф» будет применяться к тарифам от 20 до 50%)<sup>3</sup>.

К примеру, в Канаде, где тарифное квотирование было введено на нескольких рынках (наиболее серьезно затронув два рынка – молочный и мяса птицы), введение ТРК на рынке куриного мяса никак не повлияло на количество ввозимой из-за рубежа продукции – текущий доступ остался на том же уровне – 7.5% от внутреннего производства. На молочном рынке возможности импортировать больший объем продукции появились лишь у поставщиков мороженого и масла<sup>4</sup>.

Кроме того, очень часто уровень протекционизма на отдельных рынках не только не изменился, но даже увеличился на счет пересчитанных в тарифы нетарифных препятствий.

Примечательно, что когда тарифы столь высоки, даже определенная разница в их размерах (не сравнимая с размерами самого тарифа) уже не играет никакой роли. Для этого достаточно пошлине превысить некий предел, лишающей оператора прибыли – основного двигателя торговли. Именно поэтому проводящаяся в рамках решений Уругвайского раунда либерализация таможенных пошлин практически не затронула мегатарифы, оставив таким образом проблему существования запретительных барьеров нерешенной.

Продолжим пример с Канадой: выполняя обязательства Уругвайского раунда, Канада заменила импортные квоты в отношении зерна и ячменя, молочных продуктов, мяса птицы и

<sup>3</sup> Некоторые экономисты считают высокими тарифы, превышающие 12%. Однако такая градация более применима при рассмотрении достаточно либерализованного рынка промышленных товаров, для анализа продовольственного рынка, по нашему мнению, более применима планка в 20%.

<sup>4</sup> A. Schmitz, Supply management and GATT: the role of rent seeking, Canadian Journal of agricultural economy, №4, 43, 1995, c.581

индейки, говядины и яиц на тарифные квоты, достигающие по отдельным товарам 300% и выше (см. таблицу 6).

Таблица 6

**Внеквотные тарифы ТРК Канады в результате Уругвайских договоренностей**

Продукция	1995, %	2001, %
Масло	351	299
Сыр	289	246
Молоко	283	246
Куриное мясо	280	238
Сухое обезжиренное молоко	237	202
Яйца	192	164
Мясо индейки	182	155

Agricultural Canada, 1994

Как видно из представленной таблицы, либерализация внешнеторговых тарифов к 2001 году мало изменила степень доступности канадского продовольственного рынка. Он продолжает оставаться очень закрытым по ряду наиболее чувствительной продукции.

Подводя итоги тарификации можно сказать, что она принесла свои минусы и плюсы. Однако сам факт ее осуществления и связанные с ней будущие надежды покрывают все минусы.

Как уже отмечалось выше, решение о проведении тарификации и его реализация привели к открытию (хотя и частичному) продовольственного рынка. Экспортеры получили доступ на некоторые до этого очень закрытые рынки, традиционные экспортёры/импортеры сохранили свои прежние доли на рынке, а новые получили возможность такого доступа благодаря выделению им части квот. Кроме того, тарификация принесла большую стабильность в силу своего более экономического, а значит менее деструктивного и дестабилизирующего характера воздействия на экономику через механизм цен.

Однако наряду с экономическими плюсами хочется подчеркнуть политическую и этическую стороны этого процесса. Тарификация явилась первым по-настоящему реальным шагом на пути либерализации внешней торговли сельхозпродуктами и заложила основу для дальнейшего движения в этом направлении. Кроме того, ликвидировав многие нетарифные барьеры, тарификация привела к повышению транспарентности и предсказуемости рынка, предоставив его операторам и политикам большие возможности для сравнения степени защищенности рынков разных стран, снабдив улучшенной информационной базой для дальнейшей внешнеторговой деятельности.

Вместе с тем по причине специфики продовольственного рынка, его закрытости в течение длительного периода и определенной консервативности, тарификационный процесс не выполнил всех возложенных на него задач. На многих рынках уровень протекционизма

даже возврат, прозрачность рынка изменилась ненамного, а стабильность цен так и не была достигнута. Обязательства минимального и текущего доступа во многих случаях обозначили лишь возможность импорта оговоренного количества продукции, но не гарантировали импорта этого количества.

То есть тарификация во многом носила скорее декларативный характер, что подтверждается ее сравнением с проводимой в тот же период тарификацией в рамках NAFTA (North American Free Trade Agreement).

Аналогично альянсом был выбран именно механизм тарифного квотирования для обеспечения минимального доступа на рынок. Однако, в отличие от тарификации по ВТО, тарифные квоты в NAFTA были установлены для большинства товаров на реальном, не завышенном уровне: доступные внеквотные тарифы и нулевые внутриквотные, в рамках квоты. Это можно объяснить большей взаимной заинтересованностью сторон в результатах тарификации и ограниченным количеством участников Соглашения, а значит и большими возможностями найти компромисс и договориться.

При проведении дальнейших реформ внешнеторгового сектора на продовольственном рынке необходимо учитывать все недостатки проведенной тарификации, стараться не повторить уже сделанных ошибок и заранее проанализировать вероятные новые ошибки. За шесть лет был накоплен определенный опыт и его можно использовать в качестве хорошей основы для подготовки новых шагов по либерализации.

## *2.2. Проблемы функционирования ТРК на рынке продовольственных товаров и сельскохозяйственной продукции*

Механизм тарифного квотирования является достаточно распространенным инструментом внешнеэкономического регулирования, однако его применение не всегда обозначает его реального функционирования. Как уже было описано в предыдущей главе, тарифная квота фактически не работает при незаполненности квоты или в случае существования слишком высокого внеквотного тарифа.

Остановимся подробнее на первом случае.

### **2.2.1. Незаполненность тарифной квоты и пути решения этой проблемы.**

Незаполненность квоты является существенной проблемой функционирования ТРК. Средняя заполняемость тарифной квоты в странах ВТО составляет около шестидесяти процентов, что свидетельствует о невысокой эффективности применения механизма ТРК на практике (см. табл.7).

Таблица 7

## Заполняемость тарифных квот

Год	Заполненность ТРК, %	Кол-во ТРК, всего	в т. ч. учитываемых при расчете % заполненности
1995	66	1259	997 (79%)
1996	63	1273	1030 (81%)
1997	62	1367	1112 (81%)
1998	62	1364	883 (65%)
1999	50	1368	193 (14%)

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000 "Tariff and other quotas", p.6

Как видно из приведенной таблицы, последний, 1999 год, не является репрезентативным. При анализе уровня заполняемости квот в 1999 г. была предоставлена информация только о 14% из всех действующих ТРК. 1998 год также не представлен полностью (рассмотрению подверглось 65% ТРК). Учитывая это, в дальнейшем при анализе в основном будут браться данные за первые три года (1995-1997) реформ.

Если говорить о процентном распределении заполняемости (см. табл.8), существенную долю среди всех ТРК составляют квоты с заполняемостью до 20% (25-30% ТРК), а также с заполняемостью 80-100% (половина всех ТРК). Таким образом, по очень многим позициям тарифная квота или близка к заполнению, или, наоборот, практически не заполнена. Около одной трети ТРК продолжают достаточно жестко защищать внутренний рынок (так как внеквотные тарифы по таким товарам тоже вероятнее всего будут представлять из себя завышенные тарифы).

Как показывает таблица 3.1 Приложения, процент заполненности выше среди неизменных тарифных квот, в среднем в этой группе он составляет 69%. Большинство расширяющихся тарифных квот заполнены только наполовину, что подтверждает нежелание стран открывать свои рынки чувствительных товаров (которые, как это уже было отмечено, и регулируют расширяющиеся ТРК).

Что касается продуктовой заполняемости ТРК, то высокая заполняемость ТРК более характерна для рынка фруктов и овощей, сахара и маслосемян (см. Приложение 3.3).

Среди стран (см. Приложение 3.4) по степени заполненности ТРК лидируют Бразилия, Индонезия и Австралия (100%), также высок уровень заполненности квоты в Швейцарии (92%), Израиле (86%), Колумбии (85%), Марокко (81%) и Мексике (80%). Наоборот, низкий процент заполняемости (менее 50%), а значит и неэффективное использование ТРК, характерен для Малайзии (28%), Словакии (37%), Таиланда (40%), Чехии (44%), США (45%), Польши и Румынии (47%). Интересно, что наряду с развивающимися и переходными экономиками, низкий процент заполняемости ТРК свойственен Соединенным Штатам.

Незаполненность тарифной квоты может быть связана с разными причинами, в зависимости от целей ее введения. Если это автономная тарифная квота, введенная для поддержания баланса на внутреннем рынке, скорее всего, она будет заполнена, так как даже если первоначально она была некорректно рассчитана или был выбран не подходящий механизм для ее администрирования. В дальнейшем эти недостатки будут исправлены и такая квота будет работать или будет ликвидирована за ненадобностью.

Гораздо сложнее обстоит дело с конвенционными ТРК. Такие квоты обычно имеют двойственную природу. С одной стороны, страна берет на себя определенные обязательства, которые надо выполнять. С другой стороны – она должна защитить национальных производителей наиболее чувствительных товаров. Двойственность задачи оборачивается незаполненностью ТРК. Формально доступ предоставлен, но фактически он отсутствует или слишком мал. Так, в результате тарификации на самых закрытых до этого и наиболее важных для страны рынках тарифные квоты оказались незаполненными.

Таблица 8

**Распределение заполняемости среди ТРК, %**

Год	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
1995	24	7	7	7	55
1996	26	8	7	7	52
1997	28	7	7	7	51
1998	29	6	6	7	51

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000 "Tariff and other quotas", p.6

Как уже описывалось в первой главе, незаполненность ТРК может быть вызвана естественными и искусственно созданными причинами. Незаполненная тарифная квота лишает этот инструмент одного из основных преимуществ, делающих его привлекательным для многих участников рынка - ренты по квоте.

Незаполненность может быть временным явлением (так называемая незаполненность субквоты), приходящимся на определенный квартал, месяц и пр., и тогда обычно она компенсируется в следующие периоды, а может быть постоянной. Незаполненный объем субквоты может учитываться в следующей субквоте, а может пропадать (в этом случае возрастает вероятность незаполненности квоты вообще).

Для определения основных составляющих ТРК требуется наличие хороший, математической, экономической, а также статистической базы, основанной на достоверных и не противоречащих друг другу источниках. Хотя, даже в этом случае расчет параметров тарифной квоты может оказаться нелегкой задачей. Не существует точных рекомендаций, какой механизм распределения должен быть применен в той или иной ситуации. Наконец,

часто вообще трудно определить нужна ли тарифная квота для регулирования на данном рынке. Все это - потенциальные причины незаполненности квоты.

Во многих случаях страны получили возможность применять механизм тарифного квотирования, но не используют его, импортируя продукцию в режиме "applied tariff" (по внутrikвотному тарифу разрешается ввоз неограниченного количества товара). Ввиду массовости ввоза продукции в таком режиме (по более чем половине товарных позиций – 649 из 1371<sup>5</sup>) Секретариатом ВТО этот режим был введен в оборот вместе с прочими методами распределения ТРК. Между тем, строго говоря, данный режим нельзя назвать методом администрирования тарифной квоты, так как по сути тарифная квота в данном случае не действует. Основные признаки квоты при применении данного метода не соблюдаются: импорт ничем не ограничивается, лицензии не выдаются, ренты никто не получает и пр. Масштабность этого явления можно прежде всего объяснить тем, что многие страны просто перестали или перестраховались, зарезервировав за собой право на применение ТРК на не требующих такой сильной защиты рынках. Неприменимые квоты однако представляют собой потенциальную угрозу для торговли, так как могут быть введены в любой момент. Любопытно, что данный режим также не отличается высокой заполняемостью. Около 35% ТРК, распределяемых таким образом, имеют заполняемость менее 60%, что говорит об отсутствии спроса и/или предложения. Низкая незаполняемость по этому методу также подтверждает отсутствие необходимости в применении механизма тарифного квотирования.

Тарифная квота может не работать по причине отсутствия спроса в стране на импортную продукцию (из-за неплатежеспособности населения, невосприятия им импортной продукции, наличия достаточного количества продукции местного производства) или отсутствия импортного предложения. Во втором случае импортерам может оказаться невыгодно ввозить товары на зарубежный рынок ввиду высоких транспортных издержек, расходов по страхованию и пр. и не покрывающих эти расходы внутренних цен. Оба описанных варианта более характерны для развивающихся стран. Причиной незаполненности может оказаться неправильно выбранный механизм администрирования, распределяющий квоту среди неэффективных поставщиков, которые не в состоянии заполнить квоту собственными силами.

Неэффективность тарифного квотирования также зачастую может быть объяснена искусственно созданными причинами, приведшими к недоиспользованию квот. Среди таких

---

<sup>5</sup> Tariff quota administration methods and tariff quota fill, WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000, background paper by Secretariat, p.5

причин – выбор неадекватного ситуации механизма распределения квоты, проведение дискриминационной политики по отношению к определенным импортерам, предъявление особенных требований к потенциальным участникам рынка и другие нарушения международных норм, завышенный внутриквотный тариф.

Особенности администрирования ТРК будут рассмотрены в ближайшем параграфе. Что касается существования особенных требований к импортерам, то здесь каждая страна изобретает свои собственные методы. Эти методы могут существовать отдельно от ТРК (так называемые специфические торговые барьеры), а могут быть привязаны к процессу администрирования. Самые распространенные требования Секретариат ВТО выделил в четыре группы (см. табл.9).

Таблица 9

Дополнительные условия	Число ТРК					Число членов ВТО				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Ограничение размеров квоты для импортера/на поставку (1)	102	113	119	115	119	6	7	7	7	7
Прошлые закупки (2)	76	76	75	75	78	7	7	7	7	8
Требование закупки местной продукции (3)	50	50	50	49	48	5	5	5	5	5
Требование экспортных сертификатов (4)	25	25	25	25	24	3	3	3	3	3
(1)+(2)	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1
(2)+(3)			2	2				1	1	
(2)+(4)					1					1
Всего	256	267	274	269	273	16	17	18	18	18

Источник: WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000 "Tariff quota administration methods and tariff quota fill", background paper by Secretariat, p.6

Как видно из приведенной таблицы, 18 членов ВТО наряду с использованием различных механизмов администрирования ТРК применяют дополнительные условия предоставления квот. Около одной пятой части ТРК стран-членов ВТО осложнено необходимостью соблюдения дополнительных условий при ввозе импортной продукции. Самым распространенным дополнительным условием является ограничение размеров предоставляемой квоты по импортерам или поставкам. Кроме вышеописанных, специфические барьеры могут включать требования целевого использования импортной продукции – только на переработку, в запасы и пр., ограничения отдельных видов продукции и пр.

Противоположной ситуацией выступает переполненность квоты, имеющая место, когда импорт по льготной внутриквотной ставке превышает размеры квоты. Наиболее

распространенный способ администрирования при переполненности – распределение ТРК через государственные предприятия или посредством механизма лицензирования. К примеру, в Японии при импорте пшеницы и других зерновых наблюдается переполненность квоты. Ввоз данной продукции сверх квоты по льготному (внутриквотному) тарифу связан с тем, что основным импортером зерновых является Японская Продовольственная Корпорация (Japan Food Corporation), представляющая государственные интересы.

Таким образом, незаполненность ТРК является достаточно серьезной проблемой и препятствием для развития торговли, снижает ее темпы и обороты. Однако существует множество способов борьбы с этим явлением в зависимости от его природы. Если эта незаполненность вызвана естественными причинами, страна должна определиться – стоит ли ей применять данный механизм или лучше от него отказаться, заменив на обычный тариф. Или же, если на лицо ошибки с расчетами и выбором адекватных методов управления, опытным путем установить правильные параметры тарифной квоты, сменить метод администрирования, смягчить требования, заставив тарифную квоту работать в полную силу.

В случае искусственной незаполненности решить эту проблему сложнее, так как заинтересованные стороны будут стремиться сохранить ее до последнего. Здесь необходимы усилия уже со стороны международного сообщества в виде специальных законов и правил. Так, целесообразно четкое установление размеров внутриквотного тарифа ввиду того, что каждая страна понимает его минимальный характер по-разному. К примеру, можно установить норму, согласно которой внутриквотный тариф не должен превышать пяти процентов. В таком случае всем странам придется подчиниться и по-настоящему превратить свои внутриквотные тарифы в “минимальные”. Также, должны быть четко установлены критерии, разрешающие действие только тех специфических торговых барьеров, которые не обуславливают незаполненность ТРК или вообще запретить применение таких барьеров к импорту в пределах квоты (или в пределах минимального доступа – 5% от уровня внутреннего потребления).

Как уже было отмечено, эффективность тарифной квоты во многом будет определяться выбранным методом администрирования ТРК. Неправильно выбранный или плохо функционирующий метод может быть причиной как естественной, так и искусственной незаполненности ТРК. Рассмотрим вопросы администрирования ТРК и взаимосвязь между уровнем заполняемости квоты и выбранным способом ее управления более подробно.

Выбор адекватного механизма распределения тарифной квоты является достаточно сложным делом. В процессе отбора необходимо учитывать множество факторов, среди которых - первостепенные цели применения ТРК (фискальные, защитные, политические, пр.), особенности товарного рынка (сезонность поступления продукции, срок хранения товара), количество и положение на нем основных поставщиков, необходимость участия государства в процессе распределения квоты, наличие исторически сложившихся отношений, размер распределяемой квоты, необходимая степень протекционизма и т.п. Очень часто процесс выбора носит явно политический характер, так как механизм администрирования во многом определяет способ распределения ренты.

Таблица 10

## Методы распределения ТРК

Метод распределения ТРК	Количество ТРК				
	1995	1996	1997	1998	1999
Неограниченный импорт по ставке внутридиквотного тарифа	650	637	668	649	643
Лицензирование	314	323	325	326	337
Метод «общей очереди»	102	104	148	148	147
Исторический метод	47	61	66	75	75
Аукцион*	32	30	50	56	56
Государственные торговые предприятия	22	22	21	20	21
Группы и ассоциации производителей	8	8	8	8	9
Прочее	2021	15	15	15	15
Смешанный метод распределения	55	57	60	61	59
Точно не определенные	9	10	6	6	6
Всего	1259	1273	1367	1364	1368

\*Включает прочие конкурентные системы распределения

Источник: WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000 "Tariff quota administration methods and tariff quota fill", background paper by Secretariat, p.5

Согласно статистике ВТО к наиболее распространенным методам администрирования относятся лицензирование, метод очередности, исторический метод и аукцион (см табл.10). Как уже отмечалось выше, Секретариат ВТО в качестве метода администрирования рассматривает также режим неограниченного ввоза импортной продукции по ставке внутридиквотного тарифа (applied tariff). Если не учитывать ТРК, введенные в таком режиме, то в среднем получается, что в среднем лицензирование распространено среди около половины тарифных квот, метод очередности – одной пятой. Исторический метод занимает 10%, аукцион – 7%, метод распространения среди госпредприятий – 3%. При этом, если рассматривать использование методов во временном разрезе, то получается, что доля лицензирования за пятилетний период немного падает (с 52% до 46%), а доля метода очередности, наоборот, увеличивается (с 17% до 21%).

Что касается продуктового распределения методов администрирования, то здесь необходимо обратить внимание на преобладание метода неограниченного импорта на рынках зерновых, сахара, фруктов и овощей и маслосемян. По ставке внутристранового тарифа импортируется более 50% зерновых и сахара, 60% маслосемян, фруктов и овощей. Можно сделать вывод, что реально более половины тарифных квот на этих рынках не работают и их не следовало вводить. На рынке зерновых при администрировании ТРК также большую роль играет лицензирование (28% ТРК), а на сахарном рынке – метод общей очереди (23%).

При импорте молочной продукции ввоз по ставке внутристранового тарифа покрывает только одну треть от всего числа тарифов, другая треть приходится на лицензирование (27%). На рынке мясопродукции также треть ТРК распределяются с помощью лицензирования, 37% ТРК функционируют по внутристрановым ставкам, чуть менее 10% ТРК приходится на метод общей очереди и исторический метод, 7% - на аукцион.

Таблица 11

**Распределение методов тарифного администрирования по видам продукции**

Метод распределения ТРК	Число ТРК (среднее значение за 1995-1999 гг.)										
	З	Мс	С	Мол	Мяс	Я	Н	ФО	КЧ	Ост	
Неограниченный импорт по ставке внутристранового тарифа	112	73	24	55	87	7	9	210	21	51	
Метод «общей очереди»	17	13	11	14	21	0	9	23	11	10	
Лицензирование	59	27	7	47	76	11	11	61	12	13	
Аукцион	1	0	1	13	17	2	1	9	0	0	
Исторический метод	8	1	3	11	20	0	1	16	2	2	
Государственные торговые предприятия	7	2	0	2	0	0	0	7	2	1	
Группы и ассоциации производителей	0	2		0	0	0	0	3	1	1	
Прочее	0	0	0	10	5	0	0	1	0	0	
Смешанный метод распределения	4	4	1	21	9	1	0	12	3	5	
Точно не определенные	1	0	0	0	0	0	1	5	0	0	
<b>Всего ТРК (в среднем за 1995-99 гг.)</b>	<b>210</b>	<b>123</b>	<b>47</b>	<b>174</b>	<b>235</b>	<b>21</b>	<b>33</b>	<b>347</b>	<b>53</b>	<b>83</b>	

(Где З-зерновые, Мс-маслосемена, С-сахар, Мол-молокопродукты, Мяс-мясопродукты, Я-яйца, Н-напитки, ФО-фрукты и овощи, КЧ-кофе, чай, Ост-прочее)

Источник: WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000 "Tariff quota administration methods and tariff quota fill", background paper by Secretariat, p.20-22

К основным критериям правильности выбора механизма согласно принятым правилам ВТО относятся заполненность квоты (quota fill) и влияние на торговлю (степень ее искажения, distribution of trade). Если внутренняя цена меньше мировой цены с учетом внутристранового тарифа, незаполненность квоты можно объяснить отсутствием реального спроса на импортируемый товар. Однако если, наоборот, внутренняя цена больше мировой цены с учетом внутристранового тарифа, причину незаполненности квоты надо искать (в том числе) в неправильном выборе механизма распределения или некорректном внедрении этого механизма. Второй критерий заключается в оценке влияния выбранного механизма

распределения на условия торговли: меняются ли они сильно при введении ТРК или в целом соответствуют тем пропорциям, которые установились бы при отсутствии тарифного квотирования.

Иногда даже теоретически очень трудно просчитать все преимущества и недостатки того или иного механизма, а также последствия его введения. Так, до вступления в силу решений последнего раунда, метод очередности считался самым совершенным механизмом администрирования, наиболее близким к чистому таможенному тарифу. Однако на практике у этого механизма обнаружилась масса неожиданных минусов, которые подрывали торговлю. Данный механизм поощрял импортеров заранее ввозить продукцию и хранить ее на складах, дожидаясь повышения цен. В результате в течение года продукция ввозилась неравномерно, подрывая нормальную торговлю. В подтверждении можно привести пример Австралии, представители которой в своем обращении к ВТО заявили, что компании не могут работать с этим механизмом, так как никогда не уверены в получении квоты<sup>6</sup>.

При выборе распределительного механизма тарифного квотирования необходимо учитывать такие его характеристики, как:

- ✓ транспарентность;
- ✓ гибкость;
- ✓ характер доступа (равный для всех, дискриминационный для отдельных групп поставщиков);
- ✓ необходимость использования дополнительных инструментов (лицензионное распределение, биржевые формальности при проведении аукционов);
- ✓ соотношение между стоимостью квоты (при ее продаже) и потенциальной прибылью от ее использования, исчисляемой в размере разницы между внутренней ценой товара и его мировой ценой с учетом внутристранового тарифа;
- ✓ распределение ренты.

Как уже отмечалось, одним из основных критериев нормального функционирования квоты, а значит и выбора оптимального механизма администрирования, выступает степень заполненности квоты.

Если рассматривать различные методы распределения ТРК в теории, то можно предположить, что для наиболее рыночных методов (аукцион, метод общей очереди) должна быть характерна наибольшая заполняемость тарифных квот в силу их доступности для всех

---

<sup>6</sup> P. Abbott, B.A. Morse "TRQ Implementation in Developing Countries", 1999, p.4

желающих. Соответственно, чем менее рыночен метод, тем меньше должна быть заполняемость ввиду наличия в этих случаях серьезных преград для получения квоты. Однако если посмотреть на фактические данные по заполняемости ТРК, то обнаружатся совсем другие (противоположные) результаты.

Конечно, нельзя целиком опираться на статистику по использованию административных методов и степени заполняемости квоты (так как она пока не очень полна и находится под влиянием еще множества макроэкономических факторов), однако существование определенной связи между ними безусловно, что доказывает наличие стабильности по годам (1995-97) в определенных уровнях заполняемости квоты в зависимости от метода распределения.

Остановимся подробнее на имеющейся статистике ВТО.

Построим для упрощения анализа на основе данных таблицы Заполненность и методы распределения ТРК (см. Приложение 3.5) таблицу усредненных данных.

Если взять за основу 1995-1997 гг., наибольшая заполняемость будет характерна для метода распределения ТРК среди государственных торговых предприятий и исторического метода. Напротив, наименьшая заполняемость свойственна для аукциона, метода общей очереди и лицензирования. Таким образом, мы видим парадокс – наши предположения оказываются неверными, по заполняемости лидируют наименее рыночные методы.

Если рассмотреть заполняемость ТРК в более детальном разрезе (см. табл.13), то самым неэффективным механизмом распределения ТРК по уровню заполняемости квоты оказывается аукцион. Более половины всех ТРК, распределяемых этим методом, менее всего заполнены (до 20%).

Чем можно объяснить такой парадокс? Он еще раз доказывает сложность функционирования такого механизма, как тарифная квота. Дело в том, что на заполняемость ТРК влияет еще масса других факторов. Кроме того, сам факт принятия государством решения об использовании того или иного метода говорит о многом. К примеру, наименее рыночные методы распределения более характерны для самых чувствительных товаров. Естественно, до исполнения решений Уругвайского раунда такие рынки были закрыты. С открытием части рынка в виде минимального доступа импортеры поспешили воспользоваться такой ситуацией (так как закрытые рынки обычно отличаются поддержкой и высокими ценами, а значит и наличием хорошей ренты по квоте) и квота оказалась заполненной. Большую роль при распределении ТРК играет политический фактор и наличие преференциальных режимов, когда квоты предоставляются нужным странам в качестве

поддержки, давая им возможность заработать ренту. В этом случае наиболее распространенным является метод исторических поставок.

Таблица 12

**Метод распределения и средняя заполненность ТРК**

<b>Метод распределения ТРК</b>	<b>Средняя заполненность за 1995-97 гг., %</b>
Государственные торговые предприятия	85
Исторический метод	82
Смешанный метод распределения	81
Неограниченный импорт по ставке внутристранового тарифа	68
Группы и ассоциации производителей	67
Точно не определенные	67
Лицензирование	57
Метод «общей очереди»	55
Аукцион	43
Прочее	38
<b>Средняя заполненность</b>	<b>64</b>

Таблица составлена на основе Табл. 3.5 Приложения

Для применения исторического метода необходимо наличие активных импортеров продукции. Метод позволяет избежать спекуляций, так как ренту скорее всего получат импортеры. Но со временем ситуация меняется, а лицензии остаются у прежних импортеров, может быть, менее эффективных, которым невыгодно от них отказываться. В результате страдает общая рыночная эффективность и потенциальные импортеры. У новых участников рынка обычно существует два варианта проникновения на рынок. Для них может отдельно выделяться часть квоты, или они могут приобрести квоту у традиционных импортеров. С точки зрения заполняемости (около 90% в 1995-98 гг.) данный метод эффективен.

Аукцион должен гарантировать равенство и транспарентность процесса администрирования. В теории аукцион обеспечивает заполняемость квоты, так как купившим свой лот импортерам/экспортерам есть смысл им воспользоваться. Также перед участниками рынка стоит меньше препятствий для получения квоты. Но фактически встает вопрос о цене покупки такой квоты для компании – будет ли она в состоянии ее приобрести. Такой механизм будет увеличивать цену товара для потребителя. Таким образом, получается, что кроме внутристранового тарифа при аукционе будет возникать еще и дополнительная надбавка, возникает вопрос – насколько она справедлива?

Метод очередности – допускает получение ренты как импортерами, так и экспортерами. Когда спрос на лицензии невелик, метод действует нормально, однако при высоком спросе на квоту возникают проблемы, так как никто не знает точно, когда квота будет заполнена.

Таблица 13

## Заполненность и методы распределения ТРК в процентном разрезе, 1995-1997

Метод распределения ТРК	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%	Всего ТРК
	% ТРК					
Неограниченный импорт по ставке внутридквотного тарифа	23	7	7	7	58	451
Метод «общей очереди»	34	11	7	8	41	109
Лицензирование	30	8	10	9	43	300
Аукцион	52	2	4	3	40	34
Исторический метод	10	5	4	5	75	55
Государственные торговые предприятия	12	3	0	5	79	22
Группы и ассоциации производителей	29	4	0	0	67	8
Прочее	55	10	0	2	31	17
Смешанный метод распределения	11	4	2	7	76	46
Точно не определенные	20	27	7	0	40	5
<b>Всего</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>55</b>	<b>1046</b>

Источник: WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000 "Tariff quota administration methods and tariff quota fill", background paper by Secretariat, стр.23-24

Проблема сезонных продуктов может быть решена если тарифная квота разделена на субквоты. Иначе данный метод приведет к диспропорциям на рынке и закреплению небольшого количества крупных поставщиков. Если размеры тарифной квоты слишком малы, этот метод выбирать не рекомендуется, так как очень велика вероятность не попасть в квоту. Второй по распространению метод администрирования ТРК в мире (среди стран - членов ВТО), метод общей очереди применяется для регулирования рынков большинства продукции в Венгрии, Польше, Чехии, США, Корее<sup>7</sup>. Заполняемость по нему ниже средней, в половине случаев – меньше 50%.

При использовании метода лицензирования лицензии чаще всего предоставляются желающим заранее, до поступления товара в страну. Существуют два наиболее распространенных варианта применения этого метода: выдача лицензий в порядке поступления требований (то есть по методу общей очереди) и распределение лицензий заранее, в количестве, указанном в заявке или (при превышении всех требований общего размера квоты) пропорционально заявленной доле. Второй вариант отличается большей стабильностью, так как наличие лицензии гарантирует импортеру ввоз товара по льготному тарифу. А значит, снимает проблемы скачкообразного и сезонного импорта, но увеличивает при этом организационные издержки (по сравнению с методом общей очереди). Заполняемость по данному методу – ниже средней (56%)<sup>8</sup>. Ренту смогут получить поставщики при распределении лицензий по странам. Лицензирование является не очень транспарентным

<sup>7</sup> The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The evaluation of its implementation in OECD countries, OECD 2001, p.42

механизмом администрирования. Его функционирование также часто сопровождается переполненностью ТРК, допускаемого в рамках проведения государством внутренних программ поддержки.

Рассмотрим также имеющуюся у ВТО статистику, иллюстрирующую изменения, произошедшие в методах администрирования тарифного квотирования за пять лет.

**Изменения в механизме администрирования ТРК**

*Таблица 14*

Метод распределения ТРК	1995	1996	1997	1998	1999
Неограниченный импорт по ставке внутриквотного тарифа	49	36	38	26	20
Метод «общей очереди»	1	3	1	1	0
Лицензирование	13	22	25	25	32
Аукцион	2	0	8	10	10
Исторический метод	6	20	25	35	35
Государственные торговые предприятия	3	3	1	0	1
Группы и ассоциации производителей	2	2	1	1	1
Прочее	5	6	0	0	0
Смешанный метод распределения	4	6	9	10	9
Точно не определенные	23	10	0	0	0
<b>Всего ТРК</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>108</b>	<b>108</b>

Источник: WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/20 8 November 2000 "Changes in tariff quota administration and fill rates", background paper by Secretariat, p.1

Всего за 1995-99 гг. изменениям в механизме администрирования подверглось 108 ТРК (или около восьми процентов от всего числа тарифных квот в рамках ВТО). Основные тенденции – сокращение неограниченного импорта по ставке внутриквотного тарифа и переключение на другие способы администрирования (Филиппины, Эквадор, ЮАР, Тунис, Венесуэла), а также увеличение использования механизма лицензирования и исторического метода. В результате к концу рассматриваемого периода (1999 г.) данные механизмы становятся самыми распространенными методами администрирования ТРК. Использование точно не определенных методов прекращается.

Большинство изменений было сделано в первые четыре года реформ. При этом согласно статистике ВТО (выборке подверглись 68 из 108 изменений) в более чем половине случаев изменения в механизме администрирования не привели к соответствующим изменениям в уровне заполненности квот. В 30% случаев следствием изменений стало уменьшение уровня заполненности и только в 15% - его увеличение<sup>9</sup>.

Согласно результатам этой же выборки переход к лицензированию практически не изменил уровня заполняемости квот (в 68% случаев – 15 из 22), обусловил увеличение

<sup>8</sup> The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The evaluation of its implementation in OECD countries, OECD 2001, p.42

<sup>9</sup> WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/20 8 November 2000 "Changes in tariff quota administration and fill rates", background paper by Secretariat, p.3-4

заполняемости только в 18% и уменьшение в 14%. Переход на применение исторического метода привел в 45% случаев (9 из 20) к уменьшению степени заполняемости ТРК, в 25% - к его увеличению. Наконец, при переходе на метод применения ставки внутристранового тарифа уровень заполненности не изменился в 9 из 17 рассматриваемых случаев (53%) и уменьшился в 7 из 17 (41%).

Таким образом, в большинстве из используемых при выборке случаев изменение в типе механизма администрирования ТРК не привело к однозначным изменениям в уровне заполненности квот или привело к уменьшению этого уровня. К механизмам, переход на которые наиболее часто приводил к уменьшению процента заполняемости относятся исторический метод и метод применения ставки внутристранового тарифа. Однако делать точные выводы на основании приведенной статистики ВТО не представляется возможным вследствие ее невысокой степени репрезентативности, а также невозможности оценить влияние на показатель заполняемости других макроэкономических факторов.

В настоящее время не существует четких представлений о преимуществе того или иного метода администрирования ТРК над всеми остальными, преимущества и недостатки есть в каждом методе и при выборе механизма распределения квоты необходимо учитывать все свойства и характеристики методов применительно к конкретным товарным рынкам и ситуациям. В этом процессе целесообразно использовать уже выработанные ВТО критерии эффективности действия механизма администрирования (уровень заполненности квоты, влияние его на торговлю), учитывать влияние таких факторов, как цели тарифного квотирования, определение рентополучателя и пр.

### **2.2.2. Проблема завышенных внеквотных тарифов ТРК как результат тарификации**

Вторая ситуация, когда реально применение ТРК нецелесообразно, возникает при взимании завышенного внеквотного тарифа. Действие тарифной квоты в этом случае равносильно действию обычной импортной квоты.

Мегатарифы стали серьезнейшей проблемой послеурuguайского периода. Основная причина образования заключается в их природе. Они заменили собой нетарифные барьеры, являвшиеся труднопроходимыми препятствиями на пути иностранных товаров. Завышенный уровень протекционизма на продовольственном рынке имеет экономические, политические, социальные корни и затрагивает в основном развитые страны, так как они могут позволить себе субсидирование сельского хозяйства. В то же время климатические условия в этих

странах не всегда благоприятны для поддержания эффективного производства. Соответственно, при тарификации тарифные квоты были введены в качестве альтернативы нетарифным ограничителям импорта. НТО действовали на наиболее чувствительных и защищенных рынках, чаще всего сочетаясь с внутренними программами поддержки. Поэтому при конвертации нетарифных ограничителей в ТРК внеквотные тарифы многих тарифных квот оказались очень высокими.

Однако наряду с первопричиной можно выделить также и искусственные причины, повлиявшие на образование мегатарифов. Это несовершенство принятых на Уругвайском раунде правил, плохой контроль за их соблюдением, а значит, и легкий уход от их выполнения многими странами на избранных, особо чувствительных рынках.

В процессе тарификации некоторые страны установили свои тарифы на уровне, намного превышающем уровень протекционизма, который существовал до тарификации в виде нетарифных ограничений торговли. Во многом завышенный характер тарифов можно объяснить выбранным методом тарификации, который был принят странами из-за простоты осуществления, но который является достаточно условным и не дает точных результатов.

Кроме того, завышенность тарифов связана с тем, что страны получили широкие полномочия при проведении процесса тарификации. В отношении чувствительных к импорту товаров имела место так называемая «грязная тарификация» (*dirty tariffication*) – то есть искусственное завышение странами ценового разрыва между внутренними и мировыми ценами за счет преувеличения первых и недооценки последних. Подобная тарификация стала возможной благодаря тому, что взятые на себя странами-членами обязательства не были четко и жестко сформулированы, предоставив странам достаточную степень свободы при установлении новых тарифов. Согласно проведенным исследованиям реальная импортная защита оказалась в 1996 году выше уровня 1993 года в 8-и из 10-и стран ОЭСР<sup>10</sup>.

Также был выбран удобный (для протекционистов) базисный период времени (1986-88 гг.), когда поддержка местных производителей была максимальна, а мировые цены низки, в то время как к моменту заключения Соглашения реально уровень протекционизма во многих странах заметно уменьшился.

---

<sup>10</sup> Preliminary Report on Market Access Aspects of UR Implementation, COM/AGR/APM/TD/WP(99)50, June 1999, OECD, Paris

В таблице 15 дана информация о тарифных пиках на некоторых рынках ЕС, Японии и США. Как видно из таблицы, мегатарифы составляют существенную долю тарифов<sup>11</sup>. Большинство мегатарифов свойственны для одних и тех же продуктовых рынков (в основном это молочная продукция, мясопродукты и сахар).

Таблица 15

## Тарифные пики на некоторых продуктовых рынках ЕС, Японии и США

Продуктовая группа	Количество товарных позиций с разбивкой по тарифам				Итого тарифных пиков	Доля пиков в общем числе позиций
	Всего групп	20-29%	30-99%	>100%		
<b>ЕС</b>						
Мясо, живые животные	351	68	79	14	161	46
Молочные продукты	197	21	77	9	107	54
Зерновые, мука	174	29	75	0	104	60
Сахар, какао и произв.	75	34	6	0	40	53
Переработ. фрукты, овощи	310	70	39	1	100	35
<b>Япония</b>						
Молочные продукты	146	45	57	22	122	84
Зерновые, мука	132	37	24	10	71	54
Сахар, какао и произв.	806	512646	19			
<b>США</b>						
Молочные продукты	251	29	58	9	96	38
Сахар, какао и произв.	144	6	13	2	21	15

Источник: Multilateral trade negotiations on agriculture, Resource Manual, FAO, Rome, 2000, Annex table! Tariff peaks by agricultural products groups

В семнадцати из тридцати семи стран (то есть чуть меньше половины) средний уровень внешнеквотного тарифа ТРК превышает 100%, а 50% превышают тарифы в двадцати восьми странах<sup>12</sup>.

Сочетание высокого уровня внешнеквотного тарифа, внутренних цен и низкого уровня внутривнешнеквотного тарифа приводит к образованию ренты. Наибольшие ренты свойственны для рынков пшеницы (Япония - 3 367 млн. \$), прочих зерновых – (Япония - 10 786, Корея - 1 935), мяса (ЕС - 2 254), молока (Япония - 2 778 и ЕС - 1 057), сахара (ЕС - 2 444, США - 1 033)<sup>13</sup>. Большие размеры ренты в Японии объясняются прежде всего существенными размерами рынка зерновых в стране, а также очень высокими внешнеквотными тарифами.

Рента является своего рода субсидией, покрываемой за счет потребителей страны-импортера и выплачиваемой экспортёрам ввозимой продукции и/или импортерам, и/или государству в зависимости от способа администрирования квоты.

<sup>11</sup> В таблице представлена информация по всем существующим гипертарифам на продовольственном рынке, включая как внешнеквотные тарифы ТРК, так и простые тарифы.

<sup>12</sup> P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley, M. Bohman, Profiles of tariffs in global agricultural markets/AER-796, ERS/USDA, Jan 2001, p.16

Основная сложность процесса тарификации заключалась в правильном расчете тарифного эквивалента нетарифных барьеров – выборе базисного периода и выборе метода расчета эквивалента. На Уругвайском раунде переговоров стороны пошли по самому простому пути. В качестве основного метода расчета тарифного эквивалента был взят метод определения разницы между внутренним и мировым уровнем цен (*price-gap method*).

Однако данный метод является достаточно грубым и не учитывает многих особенностей рынка и тонкостей товара. В качестве доказательства неточности метода рассмотрим исследования, проведенные канадскими учеными по оценке принятых в результате уругвайских договоренностей ТРК на молочные продукты, более детально – на рынке сыра.

Именно сыр был взят в качестве предмета исследования адекватности проведенной тарификации и полученных в ее ходе результатов намеченным ранее целям вследствие ряда особенностей этого продукта:

1) значительность доли сыра на молочном рынке

Около половины всего объема промышленного молока в Канаде идет на производство сыра. В то же время само промышленное молоко составляет две трети от всего объема молока, производимого на территории Канады. Таким образом, рынок сыра является одним из определяющих на молочном рынке.

2) репрезентативность сыра как продукта, характерного для международной торговли

В отличие от молока, потребительские свойства сыра (транспортабельность, длительный срок хранения) позволяют торговать им не только на внутреннем, но и на мировом рынке.

3) показательность сыра как продукта с высокой добавленной стоимостью

Достаточная сложность производства сыра (по сравнению с другими молочными продуктами) и, соответственно, большая доля молочной индустрии в его стоимости делает этот продукт интересным для анализа.

4) многообразие рынка сыров

Большое количество различных сортов сыра и значительные отличия в их стоимости также должны были осложнить процесс тарификации на этом рынке.

Тарифная квота была введена на импорт сыра вместо действующей до 1995 года в Канаде импортной квоты. Однако из-за запредельной величины внеквотного тарифа (282%,

<sup>13</sup> При оценке рассматривались только случаи реального функционирования ТРК (ввоза продукции сверхквоты) - A. Elbehri, M. Ingco, K. Pearson "Agriculture and WTO 2000: Quantitative Assessment of Multilateral Liberalization of Agricultural Policies"

но не менее \$4.11-6.00/кг в зависимости от вида сыра) фактически никаких изменений в импортном режиме не произошло (не считая обязательного снижения тарифа на 15% к 2000 г.). Размер тарифной квоты остался таким же, каким до этого 20 лет был размер импортной квоты. Даже механизм распределения квоты не подвергся изменениям, квота продолжает распределяться на основе первоначальных поставок, которые имели место до 1975 года.

Таким образом, запретительная величина тарифной квоты привела к консервации рынка сыра. Профессор Папиллон (Papillon B.M.), критикуя грубость используемого при расчетах тарифного эквивалента метода, пытается исправить его недостатки, предлагая свою, уже скорректированную методику расчетов эквивалента.

Папиллон выделяет два основных недостатка взятого на Уругвайских переговорах метода оценки нетарифных ограничений – допущение о полной идентичности сравниваемых товаров и сравниваемых цен на эти товары<sup>14</sup>.

Каждый товар имеет несколько цен в зависимости от множества факторов, таких как степень переработки, место нахождения в торговой цепочке, время хранения, место реализации и пр. По мнению профессора, при определении эквивалента экспертами сравнивались две совершенно несравнимые цены. Внутренняя цена была взята с учетом маркетинговых затрат производителя товара, между тем как внешняя (импортная) цена не подразумевает расходов на маркетинг, и в результате она была занижена.

Кроме того, очень трудно подобрать для сравнения полностью идентичные товары. Хотя на переговорах по ВТО для такого случая была предусмотрена возможность применить корректирующий коэффициент, условность этого коэффициента, а значит и самих результатов тарификации, очевидна. Так, например, Франция экспортирует множество сортов сыра в Канаду, в том числе Камамбер (Camembert). Цена разных видов Камамбера колеблется от 5 до 30 долларов за кг. Учитывая разницу на канадские сыры в зависимости от сорта (5-12\$), общая разница (между внутренней и внешней ценами) при тарификации оценивается в пределах от -25 до +9 долларов и будет зависеть от вкусов аналитика, сравнивающего эти сыры<sup>15</sup>. Но даже если подобрать очень похожие по своим потребительским свойствам товары, необходимо учитывать также такой ценообразующий фактор, как страна происхождения товара. В случае с тем же Камамбера для потребителя

---

<sup>14</sup> B.M. Papillon, Domestic processing of supply-managed products under tariffication: is the rate of protection positive, Can. Journal Agric. Econ. 43, p.589

может оказаться принципиально важным страна - производитель (является ли им Германия или Франция).

Профессор предложил свою модель расчета тарифного эквивалента, минимизирующую недостатки взятого на Уругвайском раунде механизма. Данная модель учитывает трудности с выбором идентичных товаров, заменяя их на субституты и, применяет к ним метод оценки уже косвенного влияния. Для определения тарифного эквивалента Папиллон берет розничные цены идентичных импортных товаров, их заводскую стоимость, а также цены импортируемых продуктов с учетом транспортных и таможенных расходов. Также для чистоты результата он учитывает разницу в ценах на молоко в Канаде и основных странах-экспортерах сыра и долю этого молока в производстве.

В результате пересчета по новой модели тарифного эквивалента для сыра Папиллон пришел к выводу, что для реальной замены нетарифной квоты на тарифный эквивалент в отношении сыра Канаде требуется установить тарифную ставку в 10 раз меньшую, чем подсчитанная по методике ВТО. То есть 20 - 40%-го тарифа вполне хватило бы для адекватной защиты канадского сырного рынка от импортных продуктов.

Можно спорить с методикой Папиллона, однако его выводы еще раз доказывают необоснованность введения мегатарифов в ряде случаев.

Таким образом, многие мегатарифы стали следствием не только существовавшего до начала процесса тарификации высокого уровня протекционизма на рынке продовольственных товаров, но и образовались по причине невыполнения или недобросовестного выполнения странами своих обязательств и несовершенства принятых норм.

Проблема мегатарифов является существенным тормозом развития торговли на продовольственном рынке. Возможно, при наличие более продуманного законодательства многих запретительных тарифов удалось бы избежать, однако этот вопрос уже остается в прошлом. В настоящий момент необходимо искать оптимальные способы снижения мегатарифов, которые бы удовлетворили всех. В частности, для них возможно применение специальных формул и особенных способов сокращения при дальнейшем проведении реформ ВТО. Хотя здесь может возникнуть множество вопросов, связанных с нежеланием стран расставаться с политикой протекционизма на ряде наиболее чувствительных рынков, с

---

<sup>15</sup> B.M. Papillon, Domestic processing of supply-managed products under tariffication: is the rate of protection positive, Can. Journal Agric. Econ. 43, p.589

наделением особым статусом развивающиеся страны и пр. Подробнее этот вопрос будет освещен в соответствующем параграфе по либерализации ТРК.

### **2.2.3. Внутренне присущие проблемы функционирования тарифной квоты**

Существуют проблемы реализации механизма тарифного квотирования и при внешне нормальном его функционировании. Рассмотрим некоторые из них.

Тарифная квота имеет четыре составляющие. Соответственно, каждая составляющая должна быть первоначально определена как в количественном (для первых трех), так и в качественном выражении, затем она должна корректироваться. Чаще всего это происходит ежегодно, с учетом всех изменений, произошедших за год на внутреннем и на мировом рынках, а также имеющихся обязательств страны.

Рассмотрим первые три составляющие ТРК по порядку (четвертая – механизм администрирования уже подробно проанализированы нами в предыдущем параграфе). Внутrikвотный тариф ТРК особых сложностей не представляет. По своему определению и договоренностям стран-членов ВТО этот тариф должен быть минимальным, а значит, особого внимания способ его взимания не должен занимать. Однако, к сожалению, заметной проблемой в некоторых случаях до сих пор являются как раз значительные его размеры. Единственный способ ее решения – ужесточение требований ВТО относительно «минимального» размера этого тарифа для всех без исключения стран. К примеру, должно быть дано четкое определение «минимальности» – 5% и менее. Только таким образом можно заставить многие страны реально снизить такой тариф, так как под «минимальными» пошлинами каждая страна понимает свои, выгодные ей для защиты своих производителей даже в пределах квоты.

Внеквотный тариф ТРК может быть специфическим, комбинированным, адвалорным, переменным. Существование специфических пошлин является значительным барьером для многих экспортёров. В отличие от адвалорных, такие пошлины не только защищают местных производителей от зарубежного импорта, но и нивелируют влияние на внутренний рынок изменений на мировом. Они являются менее транспарентными и их труднее использовать для сравнения уровня защищенности между странами.

Специфические пошлины достаточно широко распространены в развитых странах, и их доля колеблется от 22% сельскохозяйственного тарифа в Канаде и Японии, 42% в ЕС и США до 90% в Швейцарии<sup>16</sup>.

Отдельным вопросом выступает проблема гибкости внешнеторгового тарифа. Переменные пошлины (variable duties) не одобряются ВТО. Однако многие страны продолжают использовать такие системы для регулирования импорта в корреляции с потребностями внутреннего рынка и уровнем внутреннего производства. Переменные пошлины напрямую зависят от уровня мировых цен.

Переменные пошлины в измененном виде продолжают использоваться в ЕС – при импорте зерновых (система «maximum duty-paid price») и на рынке фруктов и овощей (“reference price system”). Латиноамериканские страны применяют систему (price band system) переменной защиты для стабилизации своих внутренних цен. Проблему переменных внешнеторговых тарифов можно решить, полностью запретив их использование и поощряя страны взамен шире применять систему защитных оговорок.

Что касается размеров внешнеторгового тарифа, то даже если это не рассмотренный в предыдущей части мегатариф, а просто высокий тариф (под высокими внешнеторговыми тарифными пошлинами в данном параграфе подразумеваются достаточно большие пошлины, не запрещающие, а затрудняющие импорт сверх квоты в размере 20-50%), он все равно трудно преодолим. Постепенное снижение таких тарифов будет проводиться, конкретные способы либерализации подробно описаны в следующей главе.

Если общее количество продукции, тарифная ставка по которой превышает 12%, составляет в странах ЕС 12%, то по сельскохозяйственной и рыбной продукции этот показатель равен уже 47%, соответственно, для Республики Кореи – 8 и 52%, Японии – 10 и 38%.

Высокие тарифы не блокируют торговлю сверх квоты полностью, но снижают прибыли одних импортеров и лишают других, чьи издержки выше, возможности импортировать товары.

Для борьбы с высокими пошлинами на Уругвайском раунде, как уже упоминалось выше, было принято решение о постепенном снижении уровня тарифов. Однако процентная величина требуемых сокращений не столь велика, чтобы сразу же справиться с проблемой. К

---

<sup>16</sup> Examining trade in agricultural sector, with a view to expanding the agricultural exports of the developing countries, and to assisting them to better understanding the issue at stake in the upcoming agricultural negotiations, UNCTAD, 26-28/04/99, Background note by the UNCTAD secretariat, p.12

тому же, страны прибегают к всяческим уловкам, чтобы минимизировать сокращения тарифов, особенно в отношении наиболее уязвимых товаров.

В частности, большое распространение получили такие явления как минимизация эффекта сокращения уровня тарифов и политика «избыточных» сокращений. При минимизации эффекта сокращения уровня тарифов страна пользуется возможностью существенно снижая тарифы на одни товары, минимально (на 15 или 10%) понижать их на другие товары. Это стало осуществимо благодаря тому, что сокращение на 36% требуется в среднем для групп товаров. Внутри каждой группы находятся товары, более чувствительные к импорту и требующие защиты, и товары, которые вообще не производятся в стране или достаточно конкурентоспособны.

Таким образом, слишком широкая классификация продукции для ТРК и несовершенство законодательной базы позволяют странам фактически отказаться от обязательств минимального доступа по некоторым видам товаров (внутри их групп).

К примеру, ЕС в своих обязательствах минимального доступа агрегировало все овощи и фрукты соответственно в две группы товаров и благодаря этому может не обеспечивать минимальный доступ по чувствительной для внутренних производителей продукции.

Политика «избыточных» сокращений состоит в сокращение страной внеквотного тарифа на требуемые минимальные 15% с одновременным гораздо большим сокращением внутриквотного тарифа для достижения в среднем по товару величины в 36%. Такая политика также является дискриминационной и противоречит договоренностям Уругвайского раунда, так как внутриквотные тарифы по своей сути должны быть минимальными, не препятствуя торговле. Сейчас средний уровень тарифа для сельскохозяйственной продукции в индустриальных странах равен 45%, для промышленной продукции – 4%<sup>17</sup>.

Подобно тарифам, тарифное квотирование попадает под действие тарифной эскалации, проявляющейся в установлении повышенных ставок для товаров с более высокой добавленной стоимостью и пониженных для сырья, и тарифной дисперсии, заключающейся в существовании больших различий в тарифных ставках по странам и товарам. Обе эти проблемы не новы для аграрного сектора, но тарификация их еще больше усилила и обнажила. Проблема увеличивающейся дисперсии может быть решена за счет предусматривания специальной оговорки для мегатарифов.

---

<sup>17</sup> J. Wainio, ERS, USDA

Проблема существования серьезной разницы между применяемыми и связанными тарифами (или «проблема воды» - policy water problem) возникла как следствие односторонней либерализации многими членами ВТО своих тарифов, а также выбранного базового периода. Существенность этой проблемы заключается в том, что она подрывает суть концепции связанных ставок. Когда страна применяет тарифы, более низкие по сравнению с обязательными связанными, это, с одной стороны, стимулирует торговлю, с другой – порождает новую проблему. Использование связанных тарифов в качестве прикрытия, с помощью которого страна регулирует и манипулирует реальными тарифами для изоляции своих рынков от изменений мировых цен. Реальный уровень тарифа может быть меньше связанного, но в любой момент он может быть поднят (и поднимаются достаточно часто), оказывая тем самым дестабилизирующее влияние на торговлю.

Разница между связанным уровнем тарифа и реально применяемым уровнем достигает во многих случаях 200-300%. Некоторые страны никогда не пользовались возможностью применения более высокого связанного тарифа. Некоторые, например, Корея, постепенно увеличивали свои тарифные ставки. Как видно из таблицы, связанные тарифы некоторых стран превышают 100% (Тунис, Пакистан, Индия), а их реальные тарифы составляют около одной трети от связанных.

Таблица 16

## Соотношение между связанными и реально применяемыми тарифами в ряде стран

Страна	Уровень связанного тарифа	Уровень реально применяемого тарифа			
		1995	1996	1997	1998
Аргентина	35	-	-	10	13
Бразилия	37	10	10	10	13
Колумбия	87	15	14	14	15
Сальвадор	41	14	-	13	13
Гватемала	49	14	-	-	11
Индия	114	-	-	30	-
Индонезия	48	16	16	-	-
Южная Корея	66	17	50	-	-
Мексика	43	14	-	20	20
Никарагуа	61	14	-	-	11
Пакистан	101	-	-	-	43
Панама	43	-	-	-	12
Парагвай	35	-	-	11	10
Филиппины	34	26	-	-	19
Тунис	110	34	-	-	35
Уругвай	32	-	-	10	13
Венесуэла	52	15	-	15	15

Источник: P. Gibson, J. Wainio, D. Whitley, M. Bohman, Profiles of tariffs in global agricultural markets/AER-796, ERS/USDA, Jan 2001, p.21

Очень часто разница между уровнем связанных и действующих тарифов отражает наличие конфликта интересов между импортерами и правительством страны. Первые

заинтересованы в более низких внеквотных тарифах, второе – в сохранении разницы (эта разница дает возможность при необходимости быстро повышать тарифы).

Наиболее радикальный способ решения рассматриваемой проблемы – ликвидация разрыва путем выравнивания связанных ставок с реально функционирующими (в определенном году после Уругвайского раунда или за определенный период). Однако большим минусом такого варианта является существование опасности отнять желание у стран либерализовывать что-либо в одностороннем порядке. Дело в том, что очень многие разрывы в реальных и связанных тарифах образовались как раз за счет независимых попыток стран реформировать свой внешнеторговый сектор или же как следствие предоставления региональных преференций друг другу.

Что касается третьего элемента ТРК - размеров тарифной квоты, то в данном случае наибольшую сложность вызывает точное установление этих размеров. Отсутствие достоверной статистической и экономической информации очень часто затрудняет данный процесс. Кроме того, иногда очень сложно заранее предугадать будущие показатели производства, спроса и состояние мирового рынка. В большинстве же случаев это необходимо делать, так как квота вводится на год вперед.

Для облегчения проблемы можно использовать гибкую систему тарифного квотирования и корректировать размеры самой квоты при наличии такой возможности в течение года, соотнося их с реальными потребностями в импорте и ситуацией на рынке. Время пересмотра квоты лучше всего выбирать, учитывая особенности продукта (например, начало посевной кампании и т.п.).

Так, США используют гибкую систему тарифного квотирования на сахарном рынке. Первоначально устанавливаемый Департаментом сельского хозяйства США размер импортной квоты на год вперед в начале года частично распределяется по странам. Затем размер нераспределенной части квоты корректируется в течение года в зависимости от уровня потребления сахарных запасов. Таким образом Департамент регулирует предложение сахара на внутреннем рынке в соответствии с внутренним спросом путем изменения величины тарифной квоты.

#### **2.2.4. Использование ТРК в качестве защитного механизма**

Соглашение по сельскому хозяйству содержит специальную оговорку (Special agricultural safeguard – SSG), которая позволяет членам ВТО увеличивать тарифы сверх оговоренного уровня в целях защиты внутреннего производства при значительном

увеличении уровня импорта, поступающего в страну или при существенном снижении импортных цен. В качестве защитного средства возможно также и использование тарифного квотирования.

Однако реально, применение этой оговорки возможно далеко не по всем продуктам и не всеми странами. В частности, обязательным условием возможности применения защитного механизма является участие страны в процессе тарификации (со связыванием ставок и предоставлением минимального или текущего доступа). Соответственно, только 37 членов ВТО зарезервировали за собой право на использование SSG. Многие развивающиеся страны не могут применять данный режим из-за его обязательной привязки к процессу тарификации (в этих странах необходимости в тарификации не было).

Право на применение SSG охватывает 15% всех тарифных позиций (6072 шт.) по аграрной продукции. То есть использование SSG можно считать не очень популярным в сельскохозяйственном секторе, что объясняется существовавшими в период после Уругвайского раунда достаточно высокими (по сравнению с обычными) ценами. Например, за 1995-1998 гг. SSG применялась всего в 200 случаях (72 ценовых и 128 количественных ограничений). В том числе в молочном секторе – 35 раз (15 и 20), то есть в размере 17.5% от общего числа, что на 30% больше ожидаемой доли из расчета потенциально заявленных для SSG<sup>18</sup>. Защитные меры затронули в основном рынки мяса, молока, зерновых и овощей. Согласно Уругвайскому договору, действие защитной оговорки заканчивается в 2000 году.

В отличие от общих защитных положений ГАТТ 1994 специальная защитная оговорка может применяться автоматически в соответствии со статьей 5 Соглашения по сельскому хозяйству без необходимости доказывать серьезный ущерб национальной промышленности или консультаций со страной-поставщиком. Эта статья порождает массу проблем, так как многие страны оказываются недовольными из-за скоропалительности принимаемых решений по этой статьи и убытков, которые они терпят. В результате возникают торговые споры, требующие вмешательства независимых арбитров. В качестве примера приведем ситуацию с американской бараниной.

В связи с обнаружением в результате проведенного Комиссией по международной торговле исследования угрозы причинения ущерба национальным производителям ягнятины президент США с июля 1999 года ужесточил импортный режим ввоза баранины на территорию страны. По новым правилам, которые будут действовать в течение 3-х лет

---

<sup>18</sup> P. Konandreas, Senior Liason Officer, FAO, Geneva

(вплоть по июля 2002 г.) на импорт ягнятины вводится временное тарифное квотирование. Также увеличиваются таможенные пошлины (в данном случае в виде повышения уровня внешнеквотного тарифа ТРК).

Данная мера должна предотвратить потенциальный ущерб для американской отрасли и облегчить конкуренцию товаров местных производителей с иностранной продукцией. В качестве базисного периода при определении размеров тарифной квоты был выбран 1998 год. В соответствии с принятым законом, ТРК будет постепенно либерализовываться.

Однако действиями США оказались недовольны основные страны-экспортеры мяса молодых барашков в Соединенные Штаты – Новая Зеландия и Австралия, ими было принято решение о необходимости обсуждения данного вопроса в рамках ВТО.

Главные аргументы противников нового режима заключаются в том, что они не считают существование «просто угрозы» для местного производства достаточным основанием для введения столь радикальных мер. В то же время Соглашение о защитных мерах ВТО содержит соответствующую статью (статья 5.1 Соглашения), разрешающую принятие защитных мер даже при условии существования лишь угрозы ущерба.

Этот пример является характерным случаем, демонстрирующим спорность использования механизма специальной защитной оговорки. Существование угрозы ущерба и реальный ущерб – две несопоставимые вещи. Если второе очень просто доказать, пользуясь реальными показателями динамики торговли и производства и принятыми в международном законодательстве критериями, то первое очень трудно доказуемо в реальной жизни. Ввиду удобства использования тарифной квоты в качестве временного регулятора, этот инструмент достаточно часто используется в таких спорных ситуациях. Так как при решении споров любой разрешающий торговый спор орган будет опираться прежде всего на существующее законодательство, необходимо вносить поправки в само законодательство.

Кроме того, очень многие продукты, на которые распространяется действие оговорки, итак сильно защищены, соответственно, SSG обеспечивает еще большую, дополнительную защиту для уже высоко защищенных товаров, что еще более подчеркивает спорность в необходимости использования такого механизма. Возможно, для установления более справедливых отношений на мировом рынке целесообразно разрешить ведение специальной оговорки только на рынках с невысоким уровнем защиты, а также разрешить использование этого механизма для часто более нуждающихся в нем развивающихся стран. Альтернативный вариант – полный отказ от использования специальной защитной оговорки, переключение стран на применение давно существующего в рамках ВТО общего защитного механизма.

### **2.2.5. Тарифная квота и преференциальный режим**

Преференциальные режимы в основном охватывают рынки сырья и сельскохозяйственной продукции, принося бенефициарам большие прибыли и оказывая большое влияние на мировую экономику. Переработанная продукция чаще всего реализуется в обычном режиме.

Преференциальная торговля составляла в 1988-1992 гг. 40% объемов мировой торговли, в 1993-1997 гг. – 42%<sup>19</sup>. При этом темпы роста преференциальной торговли сельскохозяйственной продукцией превосходят темпы роста преференциальной торговли промышленными товарами.

Возможны два случая пересечения тарифного квотирования с преференциальными режимами: применение тарифной квоты в качестве льготного режима в торговле с определенными странами или введение тарифного квотирования при изменении внешнеторгового режима (например, в результате тарификации, создания регионального объединения, либерализации и пр.). В последнем случае возникает проблема сохранения (или ликвидации) действующих между государствами преференциальных режимов.

При использовании ТРК для предоставления льготного режима отдельным участникам торговли особых проблем не возникает. Страна заключает соглашение о льготах при торговле двухстороннее или многостороннее) и распределяет тарифную квоту среди стран-бенефициаров.

Гораздо более проблемным является второй случай использования тарифной квоты. ТРК вводится на рынке с уже существующими преференциальными отношениями и должна удовлетворить всех желающих – как обладателей преференций, так и страны, преференциями не пользующиеся. В такой ситуации должен быть правильно выбран метод администрирования, устраивающий все заинтересованные стороны. Чаще всего сначала тарифная квота распределяется среди пользователей преференциями. Затем оставшаяся часть квоты идет всем желающим согласно выбранному методу администрирования. Проблема может возникнуть, если размер тарифной квоты невелик, и большинство квоты покрывается за счет стран-пользователей преференций. Это может вызвать недовольство остальных участников рынка, которые не получают реального доступа.

Кроме того, спорным в данном случае может стать и вопрос определения уровня внутrikвотного тарифа ТРК. Преференциальный тариф может быть выше или ниже этого

---

<sup>19</sup> Market access, G/AG/NG/W/100, 15 Jan 2001, WTO, Committee on Agriculture, p. 2

уровня, поэтому недовольство может возникнуть с обеих сторон. Также путаница происходит с отнесением существующих преференций на оба тарифа ТРК, хотя нормальной практикой считается распространение преференций только на внутристрановый тариф и взимание внешнеторгового тарифа уже в режиме РНБ.

К примеру, с введением Канадой тарифных квот Соединенные Штаты начали предъявлять ей претензии и требовать снижения или ликвидации внешнеторговых тарифов по отношению к американским товарам в соответствии с соглашением NAFTA (статья 302). В ответ Канада опротестовала данное требование, ссылаясь на тот факт, что статья 302 действует в отношении только внутристрановых тарифов (в пределах минимального доступа), так как внешнеторговые тарифы в период подписания соглашения еще не существовали.

В рамках Уругвайского раунда режим текущего доступа предполагал сохранение долей рынка за традиционными поставщиками, между тем как минимальный доступ теоретически подразумевал предоставление импортных возможностей для всех участников рынка (в том числе и новых) на основе РНБ. На практике значительная часть рынка была распределена среди поставщиков по преференциальным ставкам на основе двухсторонних или межрегиональных преференциальных соглашений.

Отдельным блоком можно выделить проблему взаимоотношений развитых и развивающихся стран в рамках преференциальных режимов. Данный вопрос будет подробно описан ниже.

Преференции практически всегда связаны с высоким уровнем внутренней поддержки национального производства в стране-импортере, а значит, и наличием труднопреодолимых импортных барьеров (после УР в основном в виде завышенных внешнеторговых тарифов ТРК). Это происходит ввиду того, что основной способ получения страной преференций – это получение ренты, которая образуется за счет существования серьезной разницы между уровнем внутренних и мировых цен. Таким образом, проблема мегатарифов включает в себя проблему преференций, и очень часто решать их надо вместе.

Среди наиболее преференциальных продуктовых рынков можно выделить рынки сахара, говядины и бананов. Рассмотрим для примера более детально проблемы функционирования тарифной квоты на банановом рынке. Продолжающиеся много лет на нем банановые войны стали результатом возникновения проблемы сохранения преференций на тарифицированном европейском рынке.

Объемы мировой торговли бананами не столь высоки. Однако данный фрукт является очень важным товаром для развивающихся стран, и самым популярным в мировой торговле

фруктом. Темпы роста торговли овощами и фруктами превышают темпы роста торговли сельскохозяйственной продукцией в целом.

Производя самостоятельно лишь малую долю от всех потребляемых на европейском рынке бананов, Европейский Союз является крупнейшим игроком на мировом банановом рынке, импортируя около 40% всех бананов. Соединенные Штаты импортируют около трети. Однако в то время как США практически не препятствуют проникновению импорта на свой рынок, ЕС сохраняет серьезные барьеры для многих импортеров.

До перехода на единую европейскую политику банановые рынки ЕС были по-разному защищены от импорта. Наиболее серьезные ограничения в форме квотирования применяли Великобритания, Италия, Испания, Греция и Португалия, предоставляя преференциальный доступ и, соответственно, помочь семи странам АСР<sup>20</sup> – своим бывшим колониям, а также островным территориям ЕС<sup>21</sup>.

Торговые режимы остальных стран (Дания, Ирландия, страны Бенилюкса) в отношении импорта бананов были гораздо более либеральными, а рынок Германии был вообще полностью открыт. Эти страны импортировали бананы из латиноамериканских стран-высокоэффективных производителей бананов.

Помощь, предоставляемая преференциальным поставщикам, дорого обходилась европейским потребителям. Они покупали бананы по более высокой цене, более низкого качества и в меньших количествах (8 кг на человека в год в Великобритании против 14 кг в Германии<sup>22</sup>). Большая часть этой помощи не попадала по назначению.

В результате преференциальные поставщики получали за свою продукцию цену, в два раза большую цены, получаемой не преференциальными поставщиками. Рыночная прибыль в европейских странах с квотируемым импортом в два раза превосходила прибыль в США и на 50% - прибыль в Германии.

В 1993 году для регулирования рынка бананов была принята общая единая политика ЕС. При этом за основу был выбран наиболее протекционистский вариант регулирования. В качестве основного инструмента нового импортного режима было взято тарифное квотирование. Отдельные квоты были выделены для традиционных поставщиков бананов – стран АСР (в соответствии с подписанным с ними Ломским Соглашением) и стран, не подпадающих под режим АСР (латиноамериканские и пр. государства). Внутриквотный

---

<sup>20</sup> страны Африканского, Карибского и Тихоокеанского регионов (African, Caribbean and Pacific countries, ACP)

<sup>21</sup> Канарские острова, Мадейра, Мартиника, Гуадалупе

тариф для второй группы составил 75 евро/т, в то время как странам АСР был предоставлен преференциальный нулевой тариф в рамках квоты.

Квоты распределялись по поставщикам с помощью механизма лицензирования. Преференциальным поставщикам предоставлялись дополнительные лицензии, которые рассматривались как косвенная помощь странам АСР. Однако реально прибыли главным образом шли к держателям квот.

В результате предпринятой реформы совокупное предложение латиноамериканских экспортёров сократилось. Цены на европейском рынке еще больше возросли, а на мировом – уменьшились. За первые полтора года реформы расходы потребителей возросли с 1.6 до 2 млрд. долларов в год, а доходы преференциальных поставщиков сократились (маржа, составляющая разницу между ценой поддержки и мировой ценой, сократилась на 60%)<sup>23</sup>. Это во многом произошло вследствие того, что страны остановились на сложном и непрямом механизме поддержки.

Традиционные продавцы латиноамериканских бананов (в основном принадлежащие США компании), которые торговали бананами в дореформенный период на сравнительно открытых и конкурентных рынках Германии, Дании, Ирландии и стран Бенилюкса (а также трех присоединившихся – Финляндии, Швеции и Австрии) сильно пострадали от введения новой системы. Их доля на рынке значительно уменьшилась за счет введения тарифного квотирования и особого метода распределения лицензий, их конкурентные преимущества существенно снизились за счет уменьшения возможностей конкурировать.

Повышенные цены европейского рынка не смогли компенсировать снижение прибылей латиноамериканских продавцов, которое произошло из-за уменьшения объемов продаж и соответствующего увеличения издержек на единицу продукции. В числе прочих издержек образовались издержки инвестиционного риска, связанные с неопределенной природой новой системы и большой роли в ней бюрократического и политического факторов, а также лицензионные издержки.

Такое положение дел не устроило большинство заинтересованных стран, и они предъявили Евросоюзу претензии в связи нарушениями правил торговли. В 1997 году импортный режим ЕС был признан ВТО незаконным. Основное недовольство этих стран вызвали сохранения преференций для стран АСР (в форме выделения им отдельной квоты) и

---

<sup>22</sup> Brent Borrell, Center for International Economics, Canberra and Sydney, October 1-2, 1999 "Bananas: straightening out bent ideas on trade as aid", p.3

дискриминационный характер механизма распределения квот (предоставление лицензий на основе «прошлых поставок»). Конфликт продолжался вплоть до конца 2001 года, к Европейскому Союзу были применены торговые санкции.

Стороны отстаивали справедливость торговых правил, но одна из основных причин спора – прибыль, которую можно заработать на доходном европейском рынке ввиду существования большой разницы между уровнем внутренних и мировых цен на бананы. Рента по квоте оценивается примерно в 200 евро за тонну бананов, импортируемых в ЕС. Многие экспортёры из-за выбранного механизма администрирования ТРК и предоставления странам АСР дополнительных преференций просто не могли проникнуть на европейский рынок, или их не устраивала их доля на этом рынке.

Таким образом, проблема сохранения преференций является достаточно распространенной проблемой внешнеторгового регулирования. Предложить здесь какой-то один эффективный способ решения невозможно. Все будет зависеть от конкретной ситуации. Во избежании конфликтных ситуаций необходимо четко прописывать в договорных документах все предпринимаемые шаги и условия. В настоящее время подобные ситуации разрешаются при помощи созданного ВТО механизма разрешения торговых споров, а также путем переговоров и нахождения компромиссов.

Проблема преференций еще больше обостряется в связи с продолжающейся либерализацией торговли. В частности, при расширении тарифной квоты и/или снижении уровня внеквотного тарифа значение преференций падает как в качественном, так и в количественном выражении, их роль уменьшается. Возникает вопрос о необходимости и правомерности предоставления компенсаций за снижение преференций. В определенных случаях, к примеру, когда дело касается развивающихся стран (и особенно слабо развитых) компенсации предоставлять необходимо. Однако тут же может возникнуть ряд проблем – кому их предоставлять, на каком основании и в каком размере. С другой стороны, очень многие преференциальные режимы способствуют консервации развивающихся экономик, мешая им по-настоящему развиваться. В таких случаях уменьшение преференций могло бы только пойти им на пользу. Рассмотрим теперь тарифное квотирование в разрезе взаимоотношений развитых и развивающихся стран.

---

<sup>23</sup> Brent Bozell, Center for International Economics, Canberra and Sydney, October 1-2, 1999 "Bananas: straightening out bent ideas on trade as aid", p.9-10

## **2.2.6. Особенности функционирования механизма тарифного квотирования в разрезе развитых и развивающихся стран**

Для развивающихся стран характерно ограниченное использование тарифной квоты. К моменту подписания Соглашения только 25 развивающихся стран предоставили свои подробные предложения по рыночному доступу, еще меньшее количество участников (14) включило в свои обязательства использование ТРК. Реально тарифная квота нормально работает только в двух странах – на Филиппинах и в Южной Корее. В остальных случаях действует просто тариф или имеет место государственная торговля.

К примеру, в Бразилии введенные тарифные квоты на яблоки и груши реально не работают, так как применяемые тарифные ставки значительно меньше взятых обязательств по ТРК. Либерализация на эти двух товарных рынках произошла, объемы импорта заметно увеличились, но не за счет использования механизма ТРК, а благодаря существенному уменьшению взимаемого тарифа<sup>24</sup>.

Колумбия заявила о введении 33 ТРК. Однако в 19 из 33 ТРК применяется тарифная система, при этом уровень внеквотного тарифа является низким (10-20%), импорт такой продукции возрос. В остальных случаях используется лицензирование. Лицензии выдаются при условии, что внутреннее производство востребовано полностью. Данная форма квотирования применяется к чувствительным для колумбийских производителей товарам (маслосемена, зерновые). Объемы импорта этой продукции изменяются в соответствии с внутренним предложением. При помощи лицензирования государство в лице Министерства сельского хозяйства регулирует ситуацию на внутреннем рынке. За исключением нескольких случаев (вызванных недостаточным внутренним спросом) импорт продукции превосходит квоту.

Рынки развитых стран являются более искаженными и протекционистскими, что можно объяснить как сложившимися исторически условиями регулирования, так и целым комплексом других факторов (включая худшие климатические условия, вынуждающие страны поддерживать многие свои сельскохозяйственные рынки, более высокий уровень жизни, позволяющий им содержать нерентабельные производства).

Соответственно, для развивающихся стран мегатарифы не так характерны, как для развитых стран, тарифы более 100% здесь редки. Также более сложная система тарифа – большое количество тарифных ставок, применяемых к одному товару (сезонные,

---

<sup>24</sup> P. Abbott, B.A. Morse "TRQ Implementation in Developing Countries", 1999, p.10

специфические) более свойственна развитым странам. При этом многие развитые страны продолжают отстаивать высокий уровень протекционизма, изобретая для этого все новые способы. Так, например, специальной защитной оговоркой (см. выше) не могут воспользоваться многие развивающиеся страны. Оговорка невыгодна развивающимся странам, для них целесообразна ее ликвидация или распространение на них самих.

Статистика свидетельствует, что либерализация на рынках развивающихся стран растет, объемы импорта увеличиваются, однако это скорее связано с правительственными обязательствами по ВТО, а не с применением ТРК. Рост импорта в рамках ТРК происходит в основном за счет его расширения в пределах квоты, когда тарифная квота используется как таможенный тариф. Развивающиеся страны применяют невысокие (по сравнению с развитыми странами) тарифные ставки.

Функционирование тарифной квоты в развивающихся странах имеет свои особенности. Во-первых, распространенным явлением выступает здесь незаполненность квоты. Чаще незаполненность ТРК связана с отсутствием ренты, неэластичностью спроса, велики также транспортные издержки для экспортеров.

Переполненность является таким же распространенным явлением, как и незаполненность квоты. Переполненность квоты в развивающихся странах обычно объясняется тем, что никакие специальные количественные ограничения не вводятся и импорт продолжает поступать сверх размеров обязательств по минимальному доступу. ТРК функционирует как обычный таможенный тариф. Переполненность квоты подтверждает необоснованность введения ТРК на некоторых рынках. Такие рынки, скорее всего, не нуждаются в защите в виде ТРК, так как импорт не составляют конкуренции местным производителям.

Кроме того, развивающиеся страны практически не применяют тарифные квоты на двухсторонней основе. Это связано с тем, что большинство соглашений развивающихся стран носит преференциальный характер (программы зарубежной помощи), заключается государством и имеет менее коммерческие цели (продовольственная безопасность, стабилизация экономики и пр.).

Даже если развивающаяся страна формально использует ТРК, выполняя обязательства по рыночному доступу, на практике при этом может применяться совсем другой механизм.

Тарифное квотирование было введено в развивающихся странах в основном для чувствительной к импорту продукции или продукции, доля импорта которой очень низка. Основные группы квотируемой продукции – мясо и молоко, зерновые, маслосемена и сахар.

При этом мясом и молоком развивающиеся страны достаточно обеспечены. Торговля зерновыми и маслосеменами до Уругвайского раунда в существенной степени регулировалась государством. При проведении реформирования для дальнейшего регулирования этих рынков был использован наиболее удобный в этом случае для контроля за импортом механизм ТРК.

Незаполненность квот характерна для рынков продукции, которой страны себя самообеспечивают, и поэтому потребность в ее импорте минимальна. Импорт такой продукции не достигает пяти процентов внутреннего потребления.

Так, Малайзия при применении тарифного квотирования использует главным образом механизм лицензирования. При этом внеквотный тариф равен нулю, поэтому невозможно применять систему двойного тарифа. Большинство продукции, охваченной ТРК, никогда не импортировалось в страну в больших количествах, поэтому квоты часто не заполнены. Между тем, в целом, импорт продовольствия в страну с 1994 года увеличился.

К чувствительным товарам (зерновые, маслосемена) применяется механизм администрирования посредством лицензирования или с использованием государственной торговли. При этом обычно требуется подтверждение, что существует явная необходимость в импортной продукции ввиду невозможности использования продукции местного производства. Самым нетранспарентным механизмом для развивающихся стран выступает лицензирование.

Таким образом, практически все развивающиеся страны не нарушают своих принятых на Уругвайском раунде обязательств. Импорт этих стран в большинстве случаев за годы реформ вырос (или не изменился) за счет снижения внеквотного тарифа (механизм ТРК в этих случаях равнозначен механизму тарифа).

В целом, гораздо более актуальной проблемой для развивающихся стран являются существующие тарифные квоты развитых стран, применяющиеся к экспортёрам из развивающихся стран. Соответственно, развивающиеся страны более заинтересованы в либерализации механизма тарифных квот или предоставления им особых льгот по этим ТРК, чем в развитии своих ТРК.

В результате применения решений Уругвайского раунда значительно возрос импорт развивающихся стран за счет либерализации торговли (главным образом на рынках молока и мяса) и совсем незначительно – экспорт развивающихся стран в развитые страны. Особенно зависимыми от собственного экспорта выступают наименее развитые страны

К примеру, Марокко экспортирует фрукты и овощи в страны Евросоюза. Эта страна является достаточно эффективным производителем данной продукции, в особенности помидоров и апельсинов (производственные затраты марокканских производителей составляют примерно 25-30% затрат европейских продуцентов)<sup>25</sup>. Марокко пользуется преференциальным доступом на высокоценовой европейский рынок, получая тарифную квоту как один из основных и давних экспортных партнеров Европейского Союза.

В ЕС рынок овощей и фруктов контролируется олигополистическими распределительными структурами, а в Марокко экспорт регулируется государственным агентством и кооперативной ассоциацией крупных производителей, поэтому рента, возникающая за счет низкой внутrikвотной ставки ТРК, делится примерно пополам – между экспортующей и импортирующей сторонами. Получение квоты расслабляет марокканских производителей, в результате никаких стимулов для совершенствования своего производства и повышения качества продукции у них не появляется. Однако без модернизации производства Марокко не может экспорттировать продукцию на другие рынки в силу ее невысокого качества и, соответственно, неконкурентоспособности марокканских производителей.

Таким образом, преференциальное тарифное квотирование является опасным для развивающихся стран-экспортёров, так как создает у страны-экспортёра иллюзию сильного конкурентного преимущества по товару, между тем как реально оно отсутствует.

Филиппины с давних лет пользуются преференциями при экспорте сахара на рынок США. До принятия решений Уругвайского раунда США регулировали рынок сахара с помощью импортного квотирования, цены на американском рынке превосходили мировые в 2-3 раза. Предоставление преференций рассматривалось как помощь нужным странам. Заменивший импортное квотирование механизм ТРК по сути не отличается от предыдущего инструмента (только уровень ренты несколько уменьшился из-за взимания тарифа).

На Филиппинах рента по квоте распределяется между экспортными агентами, производителями рафинированного сахара и производителями сахарного тростника. Однако при отсутствии преференций, Филиппины скорее выступали бы чистым импортером сахара, нежели экспортёром. Так, из-за уменьшения размеров получаемой ренты с 1994 года Филиппины уже начали импортировать определенное количество сахара.

---

<sup>25</sup> Здесь и далее P. Abbott, B.A. Morse "TRQ Implementation in Developing Countries", 1999, p.18

Таким образом, ТРК порождает диспропорции в торговле, деформируя торговые потоки. Особенно это характерно для ТРК, применяющихся с использованием механизма прошлых поставок или на основе двухсторонних квот.

Для того, чтобы хотя бы частично рента досталась и производителям, также необходима специальная система внутреннего контроля и распределения, иначе вся прибыль будет доставаться торговым агентам.

Тарифная эскалация является в большей степени проблемой для развивающихся стран, которые заинтересованы в развитии своего собственного перерабатывающего производства. Хотя名义上 эскалация в сельскохозяйственном секторе уменьшается, в более чем половине случаев в развитых странах разница между тарифами на переработанную продукцию и на необработанную является положительной, в среднем же тарифная эскалация составляет 17%<sup>26</sup>.

Эскалация мешает процессу диверсификации в развивающихся странах. В зависимости от степени (интенсивности) переработки изменяется доля развивающихся стран в экспорте, что хорошо видно на примере производства какао: в 1997-98 гг. доля этих стран в экспорте какао-бобов, какао-ликера, шоколадного масла, какао-пудры и шоколада составляла соответственно 90%, 44%, 38%, 29% и 4%<sup>27</sup>.

Широкое применение специфических пошлин и установление квоты в количественном, а не ценовом эквиваленте также ухудшает положение развивающихся стран, так как эти пошлины более невыгодны при импорте недорогого товара, на котором в основном специализируются развивающиеся страны.

Таким образом, преференции, предоставляемые развивающимся странам в рамках ТРК стимулируют развитие неэффективного производства и использование старых технологий, иностранную зависимость, их прекращение грозит кризисом, также создают массу непредсказуемых побочных эффектов. Они ведут к снижению экспортного потенциала, отпугивают приток инвестиций, стимулируют сохранение необходимости ведения переговоров и заключения договоренностей государственных предприятий со странами-основными импортерами продукции их производства.

Протекционистские барьеры воздвигаются в основном развитыми странами, однако наибольший ущерб они наносят развивающимся странам за счет снижения их экспортного

---

<sup>26</sup> UNCTAD, 26-28/04/99, Examining trade in agricultural sector, with a view to expanding the agricultural exports of the developing countries, and to assisting them to better understanding the issue at stake in the upcoming agr. negotiations, p.12

потенциала, даже несмотря на некоторое уменьшение мировых цен из-за проводимой развитыми государствами протекционистской политики.

Уменьшение внерегионального тарифа (в режиме MFN) может быть невыгодно очень многим странам-пользователям преференций – это уменьшит цены и их продажи, только довольно значительное сокращение позволит компенсировать убытки одних развивающихся стран (преференциаров) за счет роста доходов других.

Снижение внерегионального тарифа в самих развивающихся странах благоприятно скажется на их потребителях, увеличит эффективность распределения ресурсов, но уменьшит доходы бюджета (а для некоторых стран такие доходы составляют существенную часть бюджета).

Многие тарифные пики существуют в том числе и благодаря действию преференциальных режимов. Точнее, в качестве оправдания проведения дорогостоящих политик поддержания внутренних сельхозпроизводителей многие страны в числе основных аргументов кроме необходимости поддержания своего сельскохозяйственного производства и проблемы национальной безопасности приводят аргумент о необходимости соблюдения преференциальных договоров и оказания поддержки нуждающимся странам (в первую очередь развивающимся).

Такой аргумент звучит довольно убедительно и красиво, однако в действительности зачастую не соответствует истине. Огромные средства уходят на поддержание подобных систем, а эффект от них в виде поддержки (развивающихся стран) минимален.

Для примера снова обратимся к банановому рынку. Для оценки экономических издержек режимов квотирования европейских стран экономистами Борреллом и Янгом (Borrell and Yang) была сконструирована экономическая модель европейского и мирового банановых рынков. Согласно этой модели получилось, что европейские потребители платят за двойную цену, выплачиваемую преференциальным поставщикам, 576 млн. долл. в год, за дополнительную (по сравнению с Германией) рыночную прибыль – 917 млн. долл., тарифные выплаты стоят потребителям 112 млн. долл. Кроме того, высокие европейские цены обусловили низкий мировой уровень потребления бананов, снизив мировые цены и занижая объемы экспорта эффективных латиноамериканских производителей (это стоит им 98 млн. долл. в год)<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Market access, G/AG/NG/W/37, 28 Sept 2000, WTO, Committee on Agriculture, p.3

<sup>28</sup> Brent Borrell, Center for International Economics, Canberra and Sydney, October 1-2, 1999 "Bananas: straightening out bent ideas on trade as aid", p.5

Таким образом, в целом, европейские потребители расходовали около 1.6 млрд. долл. в год на предоставление помощи развивающимся странам, а фактически оказывали помощь в размере 202 млн. долл.

Согласно более наглядной интерпретации, оказание развивающимся странам помощи в размере одного доллара на банановом рынке стоило европейским потребителям 5.3 долл., из которых 3 долл. ушло на обеспечение дополнительной прибыли для европейских участников рынка, 0.3 долл. пошло на тарифные доходы, а один доллар представляет просто прямые потери для мировой экономики<sup>29</sup>. Эти прямые потери возникают вследствие неэффективного распределения и использования ресурсов в мировой экономике, так как наличие помощи стимулирует неэффективных производителей к производству и использованию дорогих ресурсов.

Экономистами Борреллом, Янгом и Куффертсоном (Cuthbertson) была предложена альтернативная модель предоставления преференций – взимание со всех импортеров бананов 17%-го тарифа и одновременное предоставление прямой помощи (или выплата компенсационных платежей) странам АСР. Такая модель экономит расходы европейских потребителей и не наносит ущерба латиноамериканским экспортерам.

Таким образом, пример с банановым рынком еще раз подтверждает уже сделанные выводы о том, что предоставление преференций развивающимся странам, в том числе в виде преференциального доступа к тарифной квоте, не имеет во многих случаях экономического смысла. Развивающиеся страны получили бы гораздо больше реальной помощи, если бы она предоставлялась в прямой форме, и это бы стоило развитым странам гораздо меньше.

В то же время развивающиеся страны меньше всего ответственны за искажения в международной торговле, при проведении дальнейшей либерализации это необходимо учитывать, предоставляя им особые льготы, основанные не только на их статусе развивающихся государств, но и на реально низком уровне протекционизма.

---

<sup>29</sup> там же, п.7

## ***2.3. Перспективы дальнейшего использования тарифного квотирования на продовольственном рынке***

### **2.3.1. Возможные пути и способы либерализации тарифной квоты**

Основной тенденцией развития внешнеторговых отношений выступает их постепенная либерализация в целом и на большинстве рынков, но в то же время сохранение протекционистской политики на некоторых наиболее чувствительных рынках.

Принятые на Уругвайском раунде обязательства по использованию тарифных квот стали своего рода компромиссом при решении проблемы открытия сельскохозяйственного рынка, это один из первых шагов по либерализации этого рынка. В ближайшем будущем будут предприниматься дальнейшие шаги по его открытию, и тарифная квота в этом процессе будет играть важнейшую роль.

Среди возможных вариантов развития событий на мировом рынке сельскохозяйственной продукции:

- сохранение тарифной квоты (поддержание ее на существующем уровне), но с исправлением ряда недостатков и признанием за ней переходного статуса;
- либерализация ТРК (увеличение размера квоты и/или уменьшение тарифной ставки);
- ликвидация ТРК с соответствующим снижением связанных ставок.

Наиболее вероятен вариант постепенной либерализации тарифной квоты до полной ее конвертации в таможенный тариф.

Несмотря на определенную либерализацию доступа за счет использования ТРК, этот механизм во многих случаях не работает или работает не в полную силу. Проблемы, которые надо решить – высокие ставки связанных тарифов, их дисперсия, тарифная эскалация.

Страны по-разному относятся к дальнейшей судьбе тарифной квоты. В ее сохранении заинтересованы прежде всего страны-экспортеры, имеющие за счет квоты хотя бы минимальный доступ на рынки. Расширение рыночного доступа представляет интерес для стран Карибского бассейна и Латинской Америки. Для любой страны вопрос либерализации ТРК будет неоднозначным, так как затрагивает интересы сразу множества групп.

В каждом конкретном случае вопрос с ТРК надо рассматривать индивидуально. Большие различия наблюдаются в применении механизма ТРК в развитых и развивающихся

странах, следовательно, к ним необходимо применять и разные способы либерализации (различающиеся не только процентом сокращения тарифных ставок).

Так, Коста-Рика официально ввела тарифные квоты на практически закрытых до подписания уругвайских соглашений рынках мяса птицы и молочной продукции. В качестве механизма администрирования ТРК был выбран аукцион, внеквотная ставка была установлена на уровне 20%. В результате импорт возрос, но все равно не достиг величины обязательств Коста-Рики по минимальному доступу (главным образом из-за выбранного механизма администрирования). Кроме того, в данном случае невысокая величина внеквотного тарифа позволяет при наличии импортного спроса ввозить продукцию и сверх квоты. Этот способ является более привлекательным для участников рынка, так как избавляет их от административных требований и непонятных расходов на аукционе. Таким образом, хотя можно сделать вывод, что незаполненность квоты происходит из-за административных требований, ликвидация этих требований вряд ли намного изменит величину импорта<sup>30</sup>.

Необходимость и неотвратимость либерализации не вызывает сомнений, однако надо определиться со способами. Использование ТРК в автономном режиме будет зависеть исключительно от потребностей страны в этом инструменте. Возможные варианты дальнейшей судьбы ТРК, введенных в процессе тарификации – это (как уже выделялось) сохранение, ликвидация или либерализация ТРК.

В первом случае необходимо добиться нормального функционирования ТРК путем корректировки неточностей в законодательстве, внесения дополнений и борьбой со злоупотреблениями на местах, в том числе:

- ввести необходимые поправки в законодательство по внутrikвотным тарифам, для того чтобы они были достаточно низкими и не препятствовали импорту;
- добиться продуктовой специфиности в обязательствах по минимальному доступу путем дисагрегирования дальнейших ТРК;
- уточнить и придать более ясный и понятный характер процедурам применения ТРК (механизм администрирования тарифной квоты, соотношение ТРК с преференциальными режимами и пр.).

Остается также нерешенным вопрос о судьбе незаполненных квот. Здесь возможны два варианта - добиться упразднения квоты и взимания с импортируемой продукции только

---

<sup>30</sup> P. Abbott, B.A. Morse "TRQ Implementation in Developing Countries", 1999, p.10

внутриквотной пошлины или разобраться в причинах и разработать специальный механизм для администрирования ТРК в таких случаях.

Полная и мгновенная ликвидация тарифной квоты вряд ли возможна, так как данный механизм удобен в применении и устраивает большинство стран.

Наконец, при дальнейшей либерализации ТРК необходимо исправить недостатки работы действующих тарифных квот (см. вариант 1), а также проводить политику:

- существенного увеличения минимального доступа, хотя возможно недовольство со стороны многих развивающихся стран, выигрывающих от преференциального доступа;
- снижения уровня внеквотных тарифных ставок (хотя бы для ограниченного количества продукции);
- уменьшения доли специфических пошлин.

Начало для дальнейшего снижения тарифов уже положено, необходимо определиться со способами либерализации. В первую очередь надо понять, каким образом расширять объем ввозимой продукции – путем большего уменьшения тарифов или небольшого увеличения тарифных квот, при этом учитывая, что слишком большое увеличение квоты может привести к ее незаполненности. При этом необходимо также договориться о степени свободы стран в таком выборе.

Среди возможных вариантов либерализации тарифного квотирования можно выделить такие методы, как линейное сокращение, запрос-предложение, нулевое соглашение, применение специальных формул, установление тарифного потолка, а также комбинированные варианты.

Наиболее простой, транспарентный и привычный способ – использовавшийся на Уругвайском раунде метод линейного сокращения. С одной стороны, данный метод справедлив, так как все страны одновременно сокращают тариф на определенное количество процентов. С другой – малоэффективен при мегатарифах, так как сокращения с 30% до 15% и с 300% до 150 % несравнимы. Соответственно, при выборе этого метода будет необходимо применение специальной оговорки для мегатарифов с целью их большего сокращения (то есть применение к ним повышающих коэффициентов при расчете процента сокращения и т.п.). Также он не учитывает уже существующий в стране уровень протекционизма и проведенную либерализацию.

При реализации линейного варианта возможно использование старого сценария (продолжение политики Уругвайского раунда) - сокращение тарифов на основе

использования того же базового периода (1986-88 гг.) и тех же числовых параметров (36% и 20%). В итоге общее сокращение достигнет 72%. Сохранение базы позволит избежать споров и манипуляций, но такое «ускоренное» сокращение может привести к образованию резких контрастов между либерализованными и нелиберализованными рынками и регионами.

В этом случае также встает вопрос с обязательствами по минимальному сокращению в 15% (10%) по товарной позиции. Это обязательство можно сохранить, выделить минимальное общее сокращение за оба периода реформ или ввести взвешенные тарифные сокращения (наиболее эффективные, но наименее выгодные для протекционистов). Возможна также реализация других комбинаций (за основу берутся другой базовый период, другой уровень сокращения).

Метод «запрос-предложение» (request and offer negotiations) заключается в перекрестном предложении и согласовании странами уступок по внешнеквотным тарифам. Страны - основные поставщики товаров запрашивают основных стран-импортеров о возможности изменения тарифов на свои товары, в свою очередь предлагая им снижения по своим тарифам. Далее согласованные сокращения распространяются на все страны ВТО. Этот метод может быть эффективен на отдельных рынках, где простым линейным сокращением добиться успеха не удается.

Нулевое соглашение (zero for zero) представляет из себя секторную либерализацию, то есть полную ликвидацию тарифов по определенным товарам. Этот метод успешно применялся в торговле информационными технологиями.

Наиболее защищенные товары (сахар, молокопродукты) явно останутся в стороне от такой либерализации. Между тем, на некоторых рынках (свинина, маслосемена, зерновые) такая либерализация возможна. Ее минусом является тот факт, что она может привести к росту торговли на либерализованных рынках в ущерб остающихся сильно защищенными (так называемая проблема несбалансированного протекционизма). В то же время секторная либерализация может стать стимулом для открытия некоторых защищенных рынков.

Один из возможных методов либерализации и борьбы сразу с несколькими проблемами ТРК (наличия большой разницы между применяемыми и связанными тарифами, внешнеквотных тарифов, с мегатарифами, дисперсией и пр.) – использование специальных формул для запретительных тарифов, например, Швейцарской формулы (Swiss Formula). Данная формула уже была использована на Токийском раунде для гораздо более открытого

рынка промышленных товаров. На продовольственном рынке целесообразно применение формулы с измененным коэффициентом<sup>31</sup>.

Следующий метод либерализации - установление тарифного потолка (tariff ceilings) - заключается в фиксировании некого предела, который не должны превышать все тарифы. Данный метод является хорошим способом ликвидации воды в тарифе.

Наконец, смешанный вариант либерализации (cocktail approach) представляется нам оптимальным методом либерализации. Он предполагает использование комбинации вышеописанных методов (всех или нескольких) применительно к различным товарным группам или к различно защищенным группам. В данном случае необходима классификация всех тарифов по определенному признаку и закрепление отдельных способов за отдельными группами.

Такой вариант либерализации является самым эффективным и безболезненным, так как может учитывать особенности рынков и существующий уровень защиты на них. К примеру, по мегатарифам возможно использование швейцарской формулы или метода запрос-предложение, по высоким тарифам – установление тарифного потолка, по средним тарифам – линейное сокращение. При этом надо также учитывать принадлежность защищаемого рынка к рынкам развитых или развивающихся стран. Целесообразно дальнейшее предоставление развивающимся странам льготного статуса с возможным освобождением их от либерализации до достижения другими странами тарифного уровня развивающихся.

Сокращение внешнеторговых тарифов желательно проводить с одновременным расширением размеров тарифной квоты (выигрышность такого способа описана в следующем параграфе). Однако при расширении квоты необходимо соблюдать осторожность, ввиду того, что пределы такого расширения не безграничны в безболезненном варианте для многих стран. Возможно, для проведения дальнейшей политики расширения в некоторых случаях потребуется повышение внутреннего тарифа, а также его связывание. Но у этого варианта найдутся противники среди влиятельных получателей ренты.

### **2.3.2. Моделирование либерализации ТРК**

Для оценки влияния дальнейших шагов по либерализации на торговлю и благополучие нации была использована модель глобальной торговли GTAP (Global Trade

---

<sup>31</sup> Швейцарская формула:  $T_1 = (k * T_0) / (k + T_0)$ , где  $T_0$  - существующий тариф,  $T_1$  - новый тариф,  $k$  - коэффициент=16

Analysis Project) – стандартная мультирегиональная и многопродуктовая модель общего равновесия. Для простоты анализа всего было выделено 18 региональных экономик (с учетом существенности их роли в экспорте и импорте агропродукции) и 13 продуктовых секторов<sup>32</sup>.

В результате было разработано несколько альтернативных сценариев либерализации механизма ТРК. В качестве исследуемого объекта первоначально был выбран сахарный рынок США и Европейского Союза.

Протекционизм на сахарном рынке считается чрезмерным и безосновательным, и либерализация этого рынка может принести большие доходы многим странам и повысить мировое благосостояние. Однако несмотря на высокий уровень протекционизма на сахарном рынке, сахар является одним из самых продаваемых в мире товаров. Примечательно, что самые уродливые формы протекционизма (наиболее деформирующие торговлю) характерны для наиболее развитых стран.

История протекционизма на сахарном рынке насчитывает более 300 лет. Изначально высокие пошлины предназначались для взимания их с производителей сахара из бывших сахаропроизводящих европейских колоний, при этом колония должна была экспорттировать сахар в свою бывшую метрополию. Повышение цен за счет импортных пошлин стало побудительным мотивом для организации сахаропроизводства в Европе и в Северной Америке, однако это производство в силу климатических особенностей регионов оказалось достаточно дорогим. Оно смогло развиваться только благодаря жесткому ограничению импорта и поддержке. В результате, сложилась ситуация, когда эффективные производители оказались стеснены в своих возможностях конкурировать с менее эффективными производителями, а цены на сахар, в том числе мировые, оказались завышены и отличаются непостоянством.

Более девяноста процентов всего продаваемого в мире сахара реализуется по ценам выше средней мировой. Защита производителей наиболее велика в Японии, Западной Европе и США, также она достаточно высока в Восточной Европе и Мексике. Протекционизм производителей осуществляется за счет налогообложения потребителей – прямого и косвенного. Производители более 40% мирового сахара получают за свою продукцию цены,

---

<sup>32</sup> Здесь и далее - A. Elbehri, M. Ingco, K. Pearson "Agriculture and WTO 2000: Quantitative Assessment of Multilateral Liberalization of Agricultural Policies"

превышающие мировую на величину от 50 до 400%<sup>33</sup>, соответственно, более 40% потребителей платят существенный налог по субсидированию.

В среднем, цены на сахар в развитых странах в два раза превышают мировую цену. В США, ЕС и Японии субсидии составляют 44%, 60% и 73% в стоимости производства сахара соответственно. Страны с максимально открытыми рынками (Бразилия, Австралия, Куба) экспортят сахар по мировой цене, остальные – по более высоким ценам. Покупка сахара по завышенным ценам ежегодно стоит потребителям около 56 миллиардов долларов, из этой суммы треть (18 млрд.) идет на субсидии производителям.<sup>34</sup> В то же время около половины мирового производства сахара вырабатывается со сравнительно невысокими издержками (и субсидиями) – в Бразилии, Таиланде, Аргентине, ряде государств Центральной и Южной Америки.

Европейские производители сахара получают самые существенные субсидии. Эти субсидии могут быть прямыми (экспортными), а также косвенными, получаемыми при продаже сахара на внутреннем рынке по завышенным ценам. Таким образом, когда экспорт осуществляется производителями ЕС в рамках экспортирования по варианту «сахара С» (без экспортного субсидирования), реально они субсидируются за счет покрытия постоянных издержек при реализации сахара по прочим программам.

Даже эффективные производители получают субсидии за счет предоставления им преференциального доступа на высокоценыые рынки Европы и США. В частности, большие субсидии получают экспортёры Филиппин и Доминиканской республики за счет торговли на американском рынке, где цены превышают мировые на 80%. Также частично субсидируются производители Австралии и Бразилии. В Европе, где цены на сахар в два раза превышают мировые, основными получателями субсидий выступают страны Южной Африки – Зимбабве, Свазиленд, Мауритос и пр.

Решения Уругвайского раунда не оказали значительного влияния (как уже отмечалось выше) на многие рынки, в том числе и на рынок сахара. Обязательства по минимальному рыночному доступу выполнялись США, ЕС и Японией еще до подписания Уругвайского договора. Обязательства по сокращению экспортных субсидий ЕС никак не повлияли на размеры европейского сахарного экспорта. Принятые на раунде обязательства по связыванию тарифов также не были уступками данных стран: высокий уровень связанных ставок в

<sup>33</sup> B. Borrell and D. Pearce, Center for International Economics, Canberra and Sydney, October 1-2, 1999 "Sugar: the taste test of the WTO", p. 2

<sup>34</sup> там же, p.2

большинстве случаев превосходил реально существующие ставки. К примеру, внешнеторговый тариф США должен был быть уменьшен к 2000 году до \$319/т, однако такой тариф обеспечивает защиту внутреннего рынка на более чем 100%. В ЕС сокращенный до \$462/т тариф равносителен защите в 180%<sup>35</sup>.

Влияние Уругвайского раунда на рынок сахара скорее проявилось в том, что он стал гаранцией предоставления странами минимального доступа и лишил их прямой возможности изменять ситуацию в свою пользу. Также УР обеспечил рынок более транспарентными экономическими инструментами регулирования торговли, которые легче поддаются мониторингу и реформированию.

Согласно экономической теории снижение уровня протекционизма на рынке сахара ведет к росту благосостояния потребителей (за счет снижения цен) и всего общества в целом (за счет более эффективного распределения ресурсов). В то же время уменьшаются доходы экспортационых стран. Целью моделирования различных вариантов либерализации было рассмотрение возможных итогов применения этих вариантов и их сравнение с точки зрения максимизации прибыли и минимизации издержек.

Было смоделировано три ситуации: снижение внешнеторгового тарифа на 33%, увеличение объема квоты на 50%, а также одновременное снижение внешнеторгового тарифа (на 33%) и увеличение объема квоты (на 50%). Эти изменения сначала были применены к рынку сахара США, а затем в модель был дополнена аналогичной либерализацией на сахарном рынке ЕС.

Уменьшение уровня внешнеторгового тарифа США на сахар на 33% привело к увеличению объема мировой торговли на 520 млн. долл. Импорт США вырос на 440 млн. долл. в основном за счет стран Латинской Америки, Бразилии, Канады и Филиппин. Тарифные доходы США возросли на 63 млн. долл. Одновременно производство сахара в США уменьшится на 10%, а в Канаде увеличится на 13%. За счет уменьшения внутренних цен на американском рынке существенно упадет рента по квоте, поэтому ведущие экспортёры сахара потеряют часть своей прибыли – страны Латинской Америки (143 млн. долл.), Филиппины (26), Канада (26). Такие большие потери связаны с тем, что большая часть ренты по сахару принадлежит экспортёрам. Благосостояние Соединенных Штатов возросло на 383 млн. долл., в то время как благосостояние основных экспортёров, наоборот, снизилось (в Латинской Америке – на 100 млн. долл., в Африке – на 19, Бразилии – 18, на Филиппинах – на 15,

---

<sup>35</sup> там же, п.12

в Канаде – на 16). Общий эффект либерализации – рост благосостояния мирового сообщества на 215 млн. долл.

Во втором варианте (при расширении тарифной квоты на 50%) получились другие результаты. Объем мировой торговли также увеличился, но на величину, в два раза меньшую, чем в первом варианте (на 240 млн. долл.). Импорт США также увеличился не так существенно (на 205 млн. долл.), а внутреннее производство – уменьшилось на 5%. Тарифные доходы США сокращаются на 350 млн. долл. Благосостояние страны снижается на 86 млн. долл., в то время как благосостояние основных экспортёров растет (Латинская Америка – 89 млн. долл., Бразилия – 24, Филиппины – 17, Канада – 17) за счет увеличения экспорта и ренты (Латинская Америка – 69 млн. долл., Бразилия – 16, Африка, Канада, Филиппины – 12). Благосостояние общества в целом увеличивается на 120 млн. долл.

При комбинированном варианте проведения либерализации изменения в объемах экспорта, импорта и производства будут аналогичны результатам, полученным в первом варианте при снижении уровня внеквотного тарифа на 33%, так как равновесная внутренняя цена определяется величиной внеквотного тарифа. Однако расширение квоты повлияет на изменение других параметров – таможенных и рентных поступлений. Таможенные доходы США уменьшаются, но на величину меньшую, чем во втором варианте (247 млн. долл. по сравнению с 350). Рентные поступления экспортёров также упадут, но на величину, меньшую, чем в первом варианте при снижении уровня внеквотного тарифа на одну треть (Латинская Америка – 35 млн. долл., Бразилия – 8, Канада – 6, Филиппины – 6). Благосостояние США увеличивается на 157 млн. долл., благосостояние стран – экспортёров также немного растет (Латинская Америка – 9, Бразилия – 7).

Таким образом, для нивелирования отрицательных последствий либерализации, связанных с изменениями тарифных и рентных поступлений лучше одновременно использовать оба механизма расширения рыночного доступа – как ценовой, так и количественный.

На втором этапе был разработан сценарий либерализации сразу двух товарных рынков – США и ЕС. В результате применения обоих вариантов расширения рыночного доступа в двух странах (снижение внеквотного тарифа на одну треть и увеличение квоты наполовину) объем мировой торговли возрастает на 1390 млн. долларов, импорт ЕС увеличивается на 755 млн. долл., а импорт США – на 440 млн. долл. Внутреннее производство ЕС падает на 7.5%, США – на 9%. Производство стран-основных экспортёров растет, при этом оно растет большими темпами, чем на первом этапе при снижении внеквотного тарифа США на треть

(Бразилия – 0.7 % против 0.3% в первом варианте, Латинская Америка – 6.5% (1.9), Южная Африка – 0.2% (5.1).

Тарифные доходы США падают аналогично первому варианту (на 246 млн. долл.), ЕС – на 12 млн. долл. Объем мировой торговли увеличивается на 1392 млн. долл. ~ в 2.5 раза больше, чем при одностороннем уменьшении США внеквотного тарифа. Такое резкое увеличение связано прежде всего с большой долей, которую занимает Европейский Союз в мировом импорте сахара (ему принадлежит около одной трети всего импорта).

Торговые обороты основных экспортеров также возрастают: в Аргентине в два раза больше по сравнению с результатами реализации первого варианта (33% против 15%), в Латинской Америке – в три раза (19% и 6%), в Африке в 25 раз больше (52% и 2.3%). Доходы по ренте США и остального мира (за исключением ЕС) изменятся аналогично комбинированному варианту либерализации ТРК США, что объясняется тем фактом, что при ввозе сахара в ЕС вся рента достается импортерам. Рента ЕС уменьшится на 4 млн. долларов. Уровень благосостояния общества возрастет на 1200 млн. долл., в основном за счет роста благосостояния ЕС (740), Латинской Америки (95), Африки (88), а также США (85).

На втором этапе была смоделирована ситуация либерализации ТРК с помощью одного механизма – уменьшения внеквотного тарифа на сахарном рынке на одну треть в США и ЕС. Для Соединенных Штатов этот вариант либерализации является более выгодным: тарифные доходы США возрастают на 65 млн. долларов, уровень благосостояния страны увеличивается на величину, в 4.5 раз большую чем в предыдущем случае (384 млн. долл. и 85). Таможенные доходы Европы тоже существенно вырастут (на 745 млн. долл.), однако уровень благосостояния увеличится на меньшую, чем в предыдущем случае величину (667 и 740 млн. долл.).

В ходе второго этапа был сделан вывод, что при либерализации режима ТРК США и ЕС (с помощью одновременного воздействия количественных и ценовых механизмов) основными бенефициарами, кроме вышеперечисленных стран-импортеров, будут выступать основные поставщики-экспортеры в эти страны сахара (и владельцы квот), такие, как, например, страны Латинской Америки. При этом положительное воздействие на экспортера будет максимальным, если его торговые связи со страной, проводящей либерализацию велики (например, Филиппины для США, Африка для ЕС). Также суммарный эффект воздействия либерализации на мировую торговлю и благосостояние мирового сообщества значительно усиливается при включении в модель ЕС.

Наконец, на третьем этапе была смоделирована многосторонняя модель либерализации. В ходе эксперимента было отобрано 6 стран (США, ЕС, Канада, Япония, Корея и Филиппины) и 8 товаров (пшеница, рис, зерновые, сахар, молоко, мясопродукты, маслосемена, фрукты и овощи).

Сценарий третьего этапа включал уменьшение внешнеторгового тарифа во всех шести странах на одну треть по всем восьми товарным позициям. Либерализация практически не затронула товары, квоты по которым не были заполнены. В результате либерализации существенно увеличился импорт молочных продуктов в Японию, Канаду и США, сахара в США, зерновых в Корею и Филиппины, мясопродуктов в Корею.

Либерализация привела к увеличению общего благосостояния на 6718 млн. долл., в основном за счет ЕС (3608) и Японии (3800) вследствие значительной величины их рынков по этим товарам, существенной доли стран в импорте, высокой закрытости их рынков и немалой роли механизма тарифного квотирования в торговле данной продукцией. Во многом результаты либерализации для страны зависели от способа администрирования ренты и степени ее изменения.

Таким образом, исследование показало, что механизм ТРК успешно применяется рядом государств-членов ВТО. В результате использования максимального количества уловок и несовершенства законодательства многим странам удалось сохранить протекционистские условия на самых чувствительных продовольственных рынках. Тарифная квота выступает очень действенным инструментом для проведения защитной политики. В зависимости от преследуемых целей она может использоваться как жесткий регулятор импорта, как простой тариф или собственно как двухуровневый тариф, и одновременно решать вопросы торговой политики.

Многофункциональный характер тарифной квоты делает этот механизм очень эффективным средством внешнеторгового регулирования. Несмотря на временный характер ТРК, она будет еще долго использоваться на продовольственном рынке. Для более успешного применения этого инструмента необходимо внести некоторые исправления в законодательство и отработать механизм практического применения ТРК. Также надо определиться с путями дальнейшей либерализации тарифной квоты.

## *Глава III. ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТАРИФНОГО КВОТИРОВАНИЯ НА РЫНКЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ РОССИИ*

### *3.1. Правовые и экономические условия применения тарифных квот в России*

Законодательством РФ предусмотрен достаточно широкий арсенал инструментов регулирования внешней торговли. Однако, как уже отмечалось выше, очень многие из этих инструментов не используются или используются не в полной мере. Это происходит во многом в силу того, что Россия не имеет достаточного опыта в разностороннем регулировании внешней торговли продовольствием (из-за господства в советские годы монополизма во внешней торговле), а также в силу вытекающего из первой причины несовершенства имеющегося законодательства, недостатка многих регламентов и отсутствия надлежащего контроля за выполнением законодательных норм.

Основную законодательную базу по регулированию внешней торговли России составляют следующие правовые акты: закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (ФЗ от 13 октября 1995 г. №157-ФЗ), закон РФ от 21 мая 1993 г. №5003-1 «О таможенном тарифе», закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» (ФЗ от 14 апреля 1998 г. №63-ФЗ)<sup>1</sup>.

В соответствии с федеральным законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» внешнеторговая политика может осуществляться «посредством нетарифного регулирования (в частности, путем квотирования и лицензирования) внешнеторговой деятельности» (ст. 13). Однако при этом количественные ограничения возможны только в исключительных случаях – «в целях обеспечения национальной безопасности РФ, выполнения международных обязательств РФ с учетом состояния на внутреннем рынке, защиты внутреннего рынка» (ст. 15).

В частности, согласно закону «О мерах по защите экономических интересов РФ» импортная квота может быть применена в качестве специальной защитной меры, если установлено, что импорт товара причиняет ущерб отрасли российской экономики или угрожает его причинить, а также в целях поддержания равновесия платежного баланса, защиты претерпевающих структурную перестройку отраслей, выполнения целевых программ развития, в связи с выпуском новых товаров и при проведении мероприятий по ограничению

---

<sup>1</sup> Далее закон "О мерах по защите экономических интересов РФ"

производства сельскохозяйственных товаров. В первом случае введению количественных ограничений предшествует расследование, проводимое федеральным органом исполнительной власти, которое должно установить факт нанесения ущерба или угрозу ее возникновения вследствие роста импорта на рассматриваемом рынке.

Таким образом, в качестве особенного вида обычной квоты, тарифная квота теоретически может быть использована в исключительных случаях для регулирования внешней торговли товарами. Однако специального упоминания об этом, в последнее время приобретшем такую важность, инструменте в законе нет.

Однако сама тарифная квота непосредственно предусмотрена российским законодательством, а именно - законом РФ «О таможенном тарифе». При этом в соответствии с законом тарифная квота в качестве инструмента торговой политики России рассматривается как "тарифная преференция" (ст. 34 закона «О таможенном тарифе»).

Таким образом, согласно российскому законодательству тарифная квота имеет двойной статус. С одной стороны, ТРК относится к количественным ограничениям, применение которых возможно в исключительных случаях. С другой – тарифная квота упоминается в законе «О таможенном тарифе», то есть имеет тарифный статус (хотя и преференциальный). Было бы лучше, если бы возможности использования этого инструмента и его статус были бы четко закреплены.

Льготный характер ТРК делает этот регулятор инструментом узкого применения. По существующему закону «О таможенном тарифе» Россия не имеет права устанавливать тарифные квоты по отношению к развитым странам. Сфера применения тарифного квотирования в России (как льготного инструмента) ограничена товарами, происходящими из стран СНГ, Таможенного Союза и стран, на которые распространяется национальная система преференций Российской Федерации.

Существуют специальные перечни стран-пользователей схемой преференций и товаров из развивающихся и наименее развитых стран, в отношении которых предоставляются тарифные преференции (постановление Правительства РФ от 13.09.94 №1057 и от 25.05.00. №414).

Так как тарифная квота согласно существующему законодательству классифицируется как льгота (преференция), это предполагает соблюдение при импорте продукции в режиме тарифной квоты условий «Соглашения об унифицированных правилах, определяющих происхождение товаров развивающихся стран при предоставлении тарифных преференций». Поэтому для получения лицензии на импорт требуется предоставление определенных

документов (копии внешнеторгового договора, оригинала сертификата происхождения по форме А). Также необходимо соблюдение правил непосредственной закупки и прямой отгрузки. То есть сахар-сырец должен экспортироваться напрямую из страны-пользователя системой преференций компанией, которая зарегистрирована в данной стране как юридическое лицо.

Эти правила были ужесточены в конце 2000 г. дополнительным требованием легализованных в России копий документов, подтверждающих, что иностранный поставщик имеет право на торговлю в стране, где товар был произведен. А это может быть зачастую затруднительно, так как большинство импорта попадает в Россию не непосредственно из развивающихся стран, а с помощью посредников (таких как Sucden, Cargill).

При невыполнении хотя бы одного из условий Соглашения торговая компания лишается права импортировать продукцию в рамках квоты. Таким образом, компании, победившие в аукционе, могут испытывать сложности с ввозом сахара-сырца в рамках квоты из-за преобладания в числе экспортёров сахара транснациональных компаний, не являющихся субъектами хозяйственной деятельности в странах-пользователях системой преференций.

В соответствии с законом «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» при распределении квот допускается использование таких методов, как конкурс, аукцион или «распределение квоты в порядке фактического проведения операций по экспорту/импорту до суммарного исполнения квоты...с предоставлением преимущественного права организациям – изготовителям» (ст. 15) (в мировой практике последний метод известен как метод общей очереди). Таким образом, получается, что согласно российскому законодательству возможно применение только трех методов администрирования ТРК. Вместе с тем, ВТО выделяет как минимум семь различных методов.

Более подробно механизм администрирования прописан для конкурсов и аукционов. Соответствующее постановление, устанавливающее процедуру проведения данных мероприятий, было издано в 1996 году (постановление Правительства РФ №1299 от 31.10.96 «О порядке проведения конкурсов и аукционов по продаже квот при введении количественных ограничений и лицензирования экспорта и импорта товаров (работ, услуг) в Российской Федерации»).

Данное положение описывает процедуру проведения конкурсов и аукционов. Организацией процедуры занимается специальная Межведомственная комиссия по организации проведения конкурсов и аукционов по продаже экспортных и импортных квот.

Конкурс может иметь две формы – открытую и закрытую. В первом случае информация о проведении конкурса публикуется в средствах массовой информации не менее чем за 30 дней до даты проведения конкурса. Во втором – потенциальные участники получают официальные приглашения по почте или факсимильной связи. Каждый участник конкурса предоставляет свое конкурсное предложение. К нему также должна прилагаться действующая банковская гарантия или платежный документ, подтверждающий внесение участником конкурса на специальный счет Министерства внешних экономических связей РФ задатка, свидетельствующего о серьезности намерений претендента. После проведения конкурса этот задаток возвращается всем участникам, за исключением победителя.

При рассмотрении конкурсных предложений предпочтение отдается «участникам внешнеторговой деятельности, способным реализовать квоту на наиболее выгодных для РФ экономических условиях» (п.27 Положения о порядке проведения конкурсов и аукционов). При этом среди основных критериев отбора выделяются история взаимоотношений с бюджетом, гарантия выполнения условий конкурса, опыт работы в этой сфере. Для проведения конкурса необходимо наличие трех и более конкурсных предложений.

Аукционная продажа квот производится российскими товарными биржами. Объявление о проведении аукциона также должно быть сделано не менее чем за 30 дней до его проведения. При организации аукциона не допускается создание преимущественных условий ни одному из участников, «биржам запрещается осуществлять координацию деятельности между участниками аукциона, которая имеет либо может иметь своим результатом ограничение конкуренции» (п.43 Положения). В аукционе должны принимать участие не менее трех участников. Участник аукциона не может приобрести более 35% объема квот, выставляемых на продажу.

«Комиссия исходя из специфики товара, выставляемого на аукцион, и особых условий экспорта или импорта (международные обязательства РФ и другие аналогичные причины) может определять круг участников внешнеторговой деятельности, допускаемых к аукциону» (п.44 Положения). Данный пункт Положения является достаточно спорным, так как наделяет Комиссию широкими полномочиями, поэтому требует более подробного уточнения. Комиссия также «на основании поступивших заявок и оценки эффективности ранее проведенных биржами аукционов...определяет объемы квот ..., устанавливает стартовую цену лотов» (п.45). В этом пункте не совсем понятно, о каких заявках идет речь. Кроме того, наличие опыта ранее проведенных аукционов тоже не совсем актуально для России, которая только начинает использовать аукционную форму.

Правилами предусмотрена только одна аукционная форма, самая распространенная. В то же время всего, как известно, существует гораздо большее количество способов проведения аукционов. При этом наибольшее распространение среди них имеют четыре вида аукционов<sup>2</sup>. Самый распространенный тип – английский аукцион (English auction), который и предусмотрен российским законодательством. При проведении такого аукциона цена лота постепенно поднимается, пока не остается единственного желающего купить его по данной цене. При распределении сахарной квоты, соответственно, был использован именно этот механизм администрирования.

Противоположной английской форме выступает голландский аукцион (Dutch auction). Здесь, наоборот, изначально объявляется очень высокая цена, которая постепенно снижается, пока не найдется желающий приобрести лот по такой (текущей) цене.

Еще одной формой аукциона является определение наилучшей цены на основе письменных заявок (The first-price sealed-bid auction). В данном случае все участники аукциона предоставляют свои предложения по цене лота в запечатанном виде. Лот достается участнику, давшему наибольшую цену. Основным отличием этого аукциона от английского является тот факт, что все участники английского аукциона следят за предложениями своих конкурентов и при необходимости могут изменить свою цену. В первом рассматриваемом варианте участник может подать только одну заявку с одним предложением цены, при этом он не может изменить свое решение. Этот метод является более оптимальным для компаний, не склонных к риску. Компания заранее знает, на какую цену она готова согласиться, и у нее нет никаких соблазнов менять свое решение.

Третий тип аукциона является достаточно удобным и перспективным для России. Возможно его применение и на сахарном рынке, хотя, как у любого другого метода, здесь существуют некоторые подводные камни. В частности, опасность этого метода может заключаться в сговоре участников рынка, в результате чего доходы государства могут заметно снизиться. В то же время, такой метод практически гарантирует отсутствие завышенных цен, так как азарт и спортивный интерес при использовании этого метода исключаются. Каждая компания исходит из своих собственных сил и интересов, а побеждает сильнейший. В данной случае – наиболее эффективный импортер с наименьшими издержками.

---

<sup>2</sup> The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The evaluation of its implementation in OECD countries, OECD 2001, p.111

Наконец, четвертый тип аукциона (The second-price sealed-bid auction) менее распространен. Этот вид подразумевает как и в предыдущем случае подачу участниками аукциона предложений по цене лота в письменном виде. Победителем становится участник, предложивший наибольшую цену. Однако при этом он платит за лот не предложенную им цену, а вторую по величине цену из всех предложенных.

Помимо описанных типов аукциона, страны используют многочисленные варианты различных способов проведения аукционов, что также надо учесть. Кроме аукциона и конкурса никакие механизмы администрирования ТРК российским законодательством больше не детализированы.

Что касается экономических основ применения ТРК, то здесь у России существует множество возможностей. Все сельскохозяйственные и перерабатывающие предприятия страны можно условно поделить на три группы – находящиеся в кризисном состоянии (на грани банкротства), выходящие из кризиса и преодолевшие кризис. Последней группе уже сейчас требуется внешнеторговая защита ввиду того, что хотя эти предприятия и работают с некой рентабельностью, они не всегда в состоянии конкурировать с наплывом дешевого импорта обычно хорошо субсидируемых мировых производителей. Также защита может вскоре понадобиться по мере преодоления кризисной ситуации в второй группе. Механизм тарифного квотирования является оптимальным для такой защиты. Как уже не раз подчеркивалось, применение тарифной квоты разрешается и одобряется мировым сообществом и международными институтами (в первую очередь ВТО). Кроме того, этот механизм очень удобен в использовании, так как представляет собой комбинацию тарифного и нетарифного инструментария. Он гибок, в меру транспарентен и при грамотном и умелом применении достаточно эффективен. Более подробный анализ возможных вариантов применения ТРК на российском рынке будет дан в следующем параграфе.

Впервые в чистом виде тарифное квотирование на продовольственном рынке было применено в России только в 2001 году по отношению к сахарным поставкам (до этого инструмент ТРК применялся индивидуально по отношению к Украине и Белоруссии). Прошло еще не так много времени, однако уже можно говорить о первых результатах полноценного применения данного инструмента.

Тарифная квота была введена в соответствии с постановление Правительства РФ №572 от 28 июля 2000 г. «О тарифном регулировании импорта сахара-сырца» с 16.12.00 по 31.12.01. в размере 3.65 млн. тонн на импорт сахара-сырца тростникового, происходящего и ввозимого из развивающихся стран, пользующихся национальной системой преференций РФ.

Тарифная ставка внутри квоты равна 5% от таможенной стоимости. В отношении сахара-сырца, ввозимого сверх квоты, должна применяться пошлина в размере 30%, но не менее 90 евро за тонну. Распределение осуществлялось на аукционной основе с минимальной ценой лота в 64 102 доллара.

Во исполнение постановления о тарифном регулировании импорта сахара-сырца Межведомственной комиссией по организации проведения конкурсов и аукционов по продаже экспортных и импортных квот были разработаны специальные правила, описывающие процедуру аукционной продажи (Правила «Проведение аукционов по продаже тарифной квоты на ввоз на территорию РФ сахара-сырца, происходящего из развивающихся стран-пользователей национальной системы преференций РФ», Протокол №8 от 23.10.00).

В соответствии с Правилами аукционная продажа должна проводиться «исходя из принципов гласности, широкого охвата заинтересованных покупателей, равных условий для участников внешнеторговой деятельности и недопущения монополизации квот и недобросовестной конкуренции». Для участия в аукционе компании необходимо перечислить денежные средства в сумме не менее рублевого эквивалента минимальной цены лота.

Торги проводятся в четыре этапа – по кварталам. Цена лота поднимается на величину специально устанавливаемого «шага повышения цены лота». Он зафиксирован на уровне 25 000 евро, но может меняться в течение стартовой сессии по решению Аукционной комиссии. По окончании сессии биржа выдает «Свидетельства победителя аукциона». На основании этих свидетельств участник аукциона получает Сертификат, который затем предъявляется для получения импортной лицензии.

В отличие от большинства ТРК, введенных в процессе тарификации и явившихся элементом проводящейся политики либерализации и вопреки льготному статусу ТРК (как преференций) согласно российскому законодательству, тарифное квотирование в России было предпринято в качестве протекционистской меры.

Таким образом, хотя правовые основы применения механизма тарифного квотирования уже заложены, в ближайшем будущем необходимо осуществить два шага.

Во-первых, внести поправки в законы «О таможенном тарифе», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и Налоговый Кодекс, расширив область применения тарифной квоты и сделав ее доступной для использования при регулировании торговли с любой страной.

Кроме того, целесообразно определиться со статусом регулятора и его местом в классификации. Возможность использования квот предусмотрена в законе «О мерах по

защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» в качестве защитного механизма. В то же время, непосредственно тарифная квота определена законом «О таможенном тарифе» в качестве тарифной преференции. Необходимо внести ясность в законодательство и собрать всю информацию о ТРК в одном нормативном акте. По нашему мнению, таким документом должен стать закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности».

Во-вторых, целесообразным представляется также совершенствование нормативных актов, более детально отвечающих за практическую реализацию процедуры тарифного квотирования. Российским законодательством предусмотрена возможность использования трех методов администрирования квоты – аукциона, конкурса и метода общей очереди<sup>3</sup>. Первые два метода достаточно подробно описаны в соответствующем положении, но в то же время это положение слишком односторонне и узко трактует основные понятия.

В частности, предлагается увеличить количество разрешаемых к проведению типов аукционов (как минимум, до четырех). Кроме того, необходимо законодательно расширить число способов проведения аукциона, предусмотрев, например, возможность отбора его участников по определенному признаку (опыт участия в предыдущих аукционах и доля на рынке, выполнение обязательств, принадлежность к производителям), проведение аукциона в несколько сессий и пр.

Также представляется необходимым более подробно описать метод общей очереди, который лишь вскользь упоминается в законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Важно дать описания процедур, связанных с применением этого метода. В целом, схема метода достаточна проста, однако для России сложности могут возникнуть в связи с необходимостью обеспечения для импортеров доступа к информации о степени заполненности ТРК. Этот метод при наличии запретительного внеквотного тарифа наиболее близок к чистой квоте.

Обязательным является увеличение количества разрешаемых способов администрирования квоты. Перечень методов администрирования можно расширить за счет добавления исторического метода, методов пропорционального распределения, распределения среди государственных торговых предприятий, распределения среди объединений производителей, смешанных методов и пр. Это не означает, что все названные способы требуется сразу вводить на продовольственном рынке, но они должны быть во

---

<sup>3</sup>Федеральный Закон от 13 октября 1995 г. №157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», ст.15

внешнеторговом арсенале государства, для того чтобы была возможность их применить. Наметившаяся сегодня тенденция в странах ВТО – плавный переход к более рыночным методам, а также рост использования смешанных методов.

Для России оптимальными методами администрирования представляются аукцион, исторический метод, распределение среди объединений производителей и смешанный метод. Проблемой использования исторического метода может стать выбор базисного периода (для России это может быть 3-5-ти летний период, предшествовавший введению ТРК), а также определение размера квоты для новых участников рынка. Исторический метод эффективнее использовать в комбинации с другими механизмами администрирования (например, с пропорциональным распределением). На некоторых «организованных» рынках эффективным будет распределение большей части квоты среди объединений производителей, если такие объединения действительно контролируют большую часть рынка. К примеру, на сахарном рынке большой вес имеет Союз сахаропроизводителей, объединяющий 75% сахарных заводов, производящих 88% тростникового сахара. Можно порекомендовать выделить значительную часть квоты для распределения среди членов этого Союза на основе их предыдущих производственных долей, а остальную часть распределять через аукцион.

Соответствующие поправки предлагается внести в закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Аналогично трем законодательно разрешаемым методам, новые методы также должны быть подробно описаны (порядок, процедура применения, особенности и пр.).

Ввиду отсутствия до недавнего времени практики применения тарифной квоты в России не существует никакого документа, формализующего правила использования этого механизма, между тем как, учитывая сложность функционирования данного инструмента, такой документ необходим. По мнению автора, это должна быть методика, полностью описывающая процедуру управления ТРК (три этапа).

В первую очередь, в методике должны быть даны основные показатели, на основании которых определяются четыре составляющих ТРК. Среди них можно выделить объем внутреннего производства продукта, объем внутреннего потребления (текущий, прошлых периодов и прогнозный), уровень запасов, цены на рассматриваемую продукцию (внутренние, мировые), себестоимость производства, наличие обязательств (многосторонних, двухсторонних), платежеспособность населения.

В этом же документе имеет смысл прописать основные критерии выбора того или иного механизма администрирования ТРК. В частности, автором предлагается принимать

решение о выборе метода распределения тарифной квоты на основании таких факторов, как вид продукции, ее характеристики, степень переработки, преследуемые цели, наличие на рынке уже сложившейся структуры импортеров и экспортёров, желаемая степень открытости такого товарного рынка и роль государства на нем. Так, одним из основных принципов выбора может стать степень переработки продукта. Сырье и продукцию низкой степени переработки целесообразно распределять главным образом среди перерабатывающих заводов. Это минимизирует расходы на посреднические операции. В то же время, расходы на продукцию высокой степени обработки, предназначенную для конечного потребления, можно распределять среди торговых компаний.

Выбор методов администрирования будет ранжироваться от наиболее открытых (аукцион, метод общей очереди) до закрытых (государственное распределение, лицензирование). К примеру, если рынок стратегически важен и проникновение туда иностранцев очень нежелательно, то более подходящим будет метод распределения среди государственных торговых предприятий.

Также, можно рекомендовать юридически предусмотреть возможность введения разного типа тарифных квот, в зависимости от вида рынка и целей – ценовой и количественной, преференциальной, гибкой, переходящей. К примеру, воспользовавшись американским опытом регулирования на рынке сахара, можно ввести гибкий график управления ТРК на российском сахарном рынке, предусматривающий изменение размера квоты в течение года в зависимости от рыночной конъюнктуры. Широкое распространение в мире имеют преференциальные ТРК. Они могут охватывать всю квоту или ее часть и обычно основываются на заключенных в прошлом договоренностях. Россия может использовать такие преференциальные квоты для проведения нужной политики.

Методика должна содержать правила контроля за процессом тарифного квотирования. Основные факторы, на которых следует обратить внимание – степень заполнения ТРК, динамика импорта и внутренних цен, степень искажения торговли.

Остановимся более подробно на практике применения тарифной квоты в России, а точнее, на регулировании торговли сахаром.

### ***3.2. Применение и развитие тарифной квоты на российском продовольственном рынке с использованием международного опыта***

#### **3.2.1. Предистория введения тарифной квоты на сахарном рынке России**

Так сложилось, что российский сахарный рынок оказался одним из самых регулируемых рынков. На нем были применены и продолжают применяться практически все разрешенные законодательством инструменты внешнеторгового регулирования. В частности, и механизм тарифного квотирования впервые был использован именно здесь.

Сахар является объектом пристального внимания государства ввиду того, что входит в потребительскую корзину и является жизненно важным продуктом питания. Россия выступает крупнейшим нетто-импортером сахара белого и сахар-сырца. Доля закупаемого сахара в общем объеме потребления на душу населения достаточно велика (в 1995 г. – 19 кг или 61%, в 1998 г.– 23 кг или 72%), что создает определенную угрозу продовольственной безопасности страны. Продовольственная независимость характеризуется способностью страны обеспечивать за счет отечественного производства не менее 80% потребления жизненно важных продуктов питания.

Правительством РФ для исправления ситуации была принята федеральная целевая Программа «Увеличение производства сахара в РФ на 1997-2000 гг. и на период до 2005 года», предусматривающая выделение финансовых ресурсов в размере 43.8 млрд. деноминированных рублей и 900 млн. долларов США.

Производство российского сахара основывается на двух источниках – российской сахарной свекле и импортного сахара-сырца из стран Латинской Америки (в основном Кубы и Бразилии). За счет отечественной сахарной свеклы производится 20-30% сахара. Соответственно, примерно 70% сахарного рынка России составляет импортный белый сахар и сахар, производимый из импортного сахара-сырца.

Доля свекловичного сахара в общем объеме производства, а, следовательно, и потребления постоянно снижается. Так, в 1991-95 гг. его доля в общем объеме производства равнялась 61%<sup>4</sup>, в 1996-м – 52%, в 1997-м – 35%, в 1999-м уже – 22%, в 2000-м – 26%, в 2001-м (по предварительным данным) – 25% (см. табл.17). Снижение производства связано прежде всего с кризисом, который переживает свеклосахарная отрасль, со снижением посевных площадей, уменьшением урожайности, а также наличием больших потерь при сборе,

---

<sup>4</sup> Международный сельскохозяйственный журнал, №4, 1998, с.42

транспортировке и хранении сахарной свеклы. Постоянно растет производство свеклы из импортируемого тростникового сахара-сырца (этот рост происходит более высокими темпами, чем снижение свекловичного производства).

Одновременно доля импорта белого сахара в общем объеме потребления снижается (1995 г. – 37% от объема всего потребляемого сахара, 1996 г. – 30%, 1997 г. – 20%<sup>5</sup>, 1999 г. – 7%, 2000 г. – 9%, 2001 г. (по предварительным данным) – 5% (см. табл.17). Последнее является прогрессивной тенденцией, так как производство сахара из тростникового сырца выгоднее, чем просто импорт белого сахара<sup>6</sup>.

С введением в 1997 г. 25%-ной пошлины на белый сахар, ввозимый из Ближнего Зарубежья (за исключением стран-членов Таможенного Союза), его импорт в Россию в целом снизился. Стал расти спрос на свекловичный, производимый в стране, сахар и цены на него, что благоприятно отразилось на положении отечественных сахаропроизводителей.

В 1998 году было введено лицензирование импорта сахара. В начале 1998 года правительство приняло решение о предоставлении Украине беспошлинной квоты на ввоз 600 тыс. т белого сахара. Однако из-за нехватки ресурсов Украина не заполнила квоту, и она была продлена еще на первый квартал 1999 года.

В августе 1998 г. на импорт сырца были введены временные пошлины в размере 74%. Их действие было эффективным, так как никто не ожидал появления этих пошлин. В результате, импорт реально ограничился ввезенными до введения пошлин сахаром-сырцом (в размере 3.6 млн. т). Действие этих пошлин помогло оттянуть последствия августовского кризиса. Цель использования временных пошлин была стимулировать работу сахаропроизводителей на местном свекловичном сырье в период его созревания (установление запретительной пошлины на импортный сырец) и, наоборот, дать возможность использовать импортное сырье в течение всего остального времени (период действия минимального импортного тарифа).

После всех введенных ограничений российский рынок сахара характеризовался достаточной стабильностью. Более того, августовский кризис и связанное с ним обесценивание рубля предоставили отечественным производителям неоспоримые конкурентные преимущества по сравнению с зарубежными поставщиками. Однако в конце 1998 года обстоятельства резко поменялись. В связи с обвалом бразильской валюты и

---

<sup>5</sup> Международный сельскохозяйственный журнал, №4, 1998, с.43

большим урожаем сахарного тростника в мире цены на него сильно упали. В итоге в 1999 году мировая цена на сахар оказалась практически на треть ниже цены предыдущего года, снизившись с \$295 до \$199 за тонну.

В Россию начал в больших количествах поступать дешевый сахар-сырец и белый тростниковый сахар. Если в 1997 году в страну было ввезено около 2.6 млн. т сырца, а в 1998 г. – 3.7 млн. т, то в 1999-м объемы импорта превосходили 5 млн. тонн. Это данные Госкомстата, а реально сахара-сырца было ввезено еще больше, по независимым оценкам – не менее 6 млн. тонн<sup>7</sup>. Отечественные производители оказались под угрозой постепенного вытеснения их с рынка.

Таким образом, созрела необходимость в проведении дополнительной протекционистской политики на российском сахарном рынке. В течение двух лет Россия применяла разрешенные российским законодательством и международными нормами временные таможенные пошлины (сезонная пошлина и специальная пошлина), а в конце 2000 года было принято решение о переходе на ТРК (см. таблицу 17).

В 1999 году решили повторить схему с временными пошлинами (аналогичную 1998 году). Но такая схема уже не сработала, так как импортеры знали о сезонной пошлине и ввезли весь необходимый сырец заранее. Действовавшая с 1 августа по 30 ноября 1999 г. сезонная пошлина (в размере 45%) привела, напротив, к увеличению импорта (всего до 1-го августа было импортировано более 5 млн. т сырца). Вместе с произведенным свекловичным сахаром на рынок поступило около 6.5-7 млн. т, что превышает потребность страны в сахаре (5-6 млн. т).

На белый свекловичный сахар сезонная пошлина была введена в размере 45% с 1 августа по 31 января. Одновременно обычная таможенная пошлина была повышена на белый сахар до 30% (с 25%), но не менее 120 евро/т, на сахар-сырец – до 5% (с 1%). В результате цены на сахар снизились. Свекловоды оказались на грани разорения, ожидаемой стабилизации не произошло.

---

<sup>6</sup> Проблема эта возникла еще в восемнадцатом веке, когда Петр I издал указ «О запрещении ввоза сахара в Россию». Дело в том, что к тому времени начали функционировать отечественные заводы по переработке импортного тростникового сырца.

<sup>7</sup> Журнал Компания, №10 от 20.03.00, с.48

Таблица 17

**Производство и импорт сахара в кореляции с проводящейся внешнеторговой политикой на российском рынке**

**Белый сахар**

	Регулирование импорта сахара в России (таможенные пошлины и пр.)	Внутреннее производство, тыс. т	Объем импортируемого сахара, тыс. т		
			Всего, сахара-песка	из сах. свеклы	СНГ
1996	25%, но не менее 70 евро/т	3294	1711	1289	143
1997	распространение режима на СНГ	3778	1336	700	373
1998	- лицензирование - ТРК – беспошлинно 600 тыс. т, из Украины - временная пошлина – 20%, но не менее 55 евро/т	4745	1274	264	332
1999	- 30%, но не менее 120 евро/т - продление ТРК Украины на 1-й квартал - ТРК – 175 тыс. т, из Белоруссии - сезонная пошлина – 45%	6808	1520	281	62
2000	сезонная пошлина - 45%, но не менее 150 евро/т	6073	1569		467
2001*	сезонная пошлина - 45%, но не менее 160 евро/т	6579	1616		268

**Сахар-сырец**

		Всего, сахара-песка	из трост. сырца		
1996	1%	3294	1583	16	1680
1997	1%	3778	2442	114	2519
1998	временная пошлина - 74%, но не менее 160 евро/т	4745	3471	14	3673
1999	5%	6808	5288	7	5774
2000	временная пошлина – 10%, сезонная пошлина – 40%	6073	4504		4547
2001*	ТРК – квота - 3.65 млн т, 5% внутри квоты, 30%, но не менее 90 евро/т сверх квоты сезонная пошлина – 40%, но не менее 120 евро/т	6579	4963		5376

\*оценочные данные

Источник: Российский статистический ежегодник, ГКС России, Москва, 2000, данные Государственного Таможенного Комитета РФ, данные Союза Сахаропроизводителей

В 2000 году для недопущения возможного повторения ситуации 1999 года были увеличены таможенные пошлины на сырец с 5 до 15%. Это было сделано с помощью введения (с конца апреля по середину июня) специальной пошлины (10%) на время начатого специального расследования ущерба, нанесенного российскому свеклопроизводителю импортом сахара-сырца. Также сохранилась сезонная пошлина на сырец в 40%, при этом сроки ее действия были расширены: она должна была действовать с 15 июня по 15 декабря (максимальный срок действия временной пошлины в соответствии с российским законодательством). В то же самое время действовала сезонная пошлина на белый сахар в размере 45%, но не менее 150 евро/т.

В конце концов стало формироваться понимание необходимости использования тарифной квоты. Решение о введение механизма ТРК было принято на заседании правительственной комиссии по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике. Сначала предполагалось установление тарифной квоты в размере 3.5 млн. тонн на 2001 год. Затем, для недопущения притока импортного сырца после завершения

действия сезонной пошлины, тарифная квота была увеличена до 3.65 млн. тонн, а дата ее введения была заменена на более раннюю – 16 декабря 2000 года.

### **3.2.2. Проблемы введения ТРК на сахарном рынке России**

Принятию решения о введение ТРК предшествовала длительная борьба между сахарными производителями и трейдерами из-за несогласия по вопросу о необходимости использования квотирования. В конце 1999 г. с инициативой о введении ТРК выступил «Союз сахаропроизводителей», его поддержали также Минсельхоз, Министерство внешней торговли, главы регионов. Однако их предложение встретило сопротивление в лице трейдеров, которых поддержало правительство.

Производители, выступавшие за квотирование, приводили аргументы о резком росте импорта сырца и его дешевизне. Трейдеры, напротив, отрицали необходимость квотирования. Их основные аргументы: квота – достаточно жесткий административный инструмент, использование которого не одобряется ВТО и МВФ (хотя это не совсем соответствует действительности); размер квоты трудно рассчитать, что может привести к образованию на рынке дефицита. Кроме того, по мнению трейдеров, Россия может воспользоваться низкими ценами на сырец и экспортить белый сахар, таким образом осуществляя толлинговые операции.

В конце концов производители все-таки отстояли свою позицию. В июле было принято решение о введение ТРК на рынке сахара-сырца для стран, пользующихся преференциальным режимом. В случае с сахарным рынком такое распределение тарифной квоты оказалась нормальным ввиду того, что основными поставщиками сахара и сахарного сырца для России являются как раз государства, пользующиеся преференциями (страны СНГ и развивающиеся страны).

Выбор в пользу ТРК был сделан после взвешивания всех недостатков и преимуществ использования этого инструмента по сравнению с другими механизмами. Перед введением тарифной квоты у России уже имелся определенный опыт применения других инструментов на сахарном рынке.

Сезонные пошлины показали результат только в первый раз, непосредственно при их введении, когда стали неожиданностью для экспортеров и торговых фирм. Однако, в дальнейшем этот инструмент потерял свою эффективность, так как рыночные операторы заранее уже знали о существовании пошлин и вели свои торгово-закупочные операции с учетом этих временных мер. Таким образом, в данной ситуации применение сезонных

пошлин самостоятельно (без подключения каких-либо других дополнительных инструментов) не имело смысла, в том числе ввиду специфики сахара как товара (учитывая его хорошую транспортабельность и длительный срок хранения).

Инструмент чистого импортного квотирования также рассматривался при обсуждение регулирующих механизмов. Однако по сравнению с ТРК чистое квотирование является более жестким и административным инструментом. Импортное квотирование требует строгого определения квоты и ее соблюдения в течение выбранного периода времени. Между тем, в России давно существуют проблемы с достоверными статистическими данными. В частности, в отношении рынка сахара разные источники информации (Государственный таможенный комитет, Госкомстат и пр.) дают сведения, различающиеся на миллионы рублей.

Кроме того, сахарный рынок не является статичным и постоянно подвергается изменениям (как внешним, так и внутренним), что еще более осложняет процесс расчетов. За последние два года в России произошло увеличение спроса на сахар. По приблизительным оценкам прирост составил 800 тыс. тонн. В основном это произошло за счет расширения отечественного производства сахаросодержащих изделий (джемы, конфитюры, соки) вследствие снижения импорта из-за изменения курса доллара, а также возврата населения к домашним заготовкам и самогоноварению.

Тарифная квота в отличие от чистой импортной является более гибким инструментом, разрешающим ввоз сверх установленной квоты (при условии отсутствия мегатарифов) и допускает последующую корректировку размеров квоты.

Применение импортного квотирования не одобряется мировым сообществом. В соответствии с принятым на УР Соглашением по сельскому хозяйству количественные регуляторы не должны применяться членами ВТО за исключением чрезвычайных случаев. В то же время тарифное квотирование официально признается в качестве переходной меры, широко используемой в процессе тарификации.

Что касается другой альтернативы ТРК – высокой импортной пошлины - у нее также есть ряд своих недостатков. Такая пошлина скорее всего приведет к росту потребительских цен или (если импортеры, чтобы не терять рынок, снизят свои цены на величину увеличения пошлины) не изменит ситуацию. Слишком высокая пошлина может обернуться прекращением импортных торговых операций или будет стимулировать использование различных схем уклонения от уплаты таможенных платежей и налогов.

Возвращаясь к тарифной квоте, среди основных преимуществ введения тарифного квотирования для сахарного рынка России можно отметить следующие:

- ✓ повышение транспарентности и прогнозируемости рынка, создание более благоприятных условий для участников ВЭД (информация по конкурентам, объемам их квот, распределение квотирования на год);
- ✓ упрощение в регулировании внутреннего сахарного рынка (управление запасами - их наращивание или ликвидация);
- ✓ хорошая статистическая база для официальных структур;
- ✓ возможность получения кредита в банке под квоту;
- ✓ укрепление положения нормально работающих сахарных заводов при сокращении объемов ввоза сырца в целом ;
- ✓ возможность для государства заработать определенный доход (в отличие, например, от обычной квоты, где эти возможности лимитированы);
- ✓ стабильность и постоянство в действии (по сравнению, например, с сезонными пошлинами, введение которых эффективно только в первый раз);
- ✓ уменьшение рисков для трейдеров (особенно западных).

В то же время необходимо выделить недостатки ТРК, такие как:

- ✓ ограниченный доступ на рынок мелких и средних фирм, а также потенциальные сложности с появлением новых участников рынка (в основном связан с выбранной формой администрирования квоты – аукционом);
- ✓ возможные изменения в расстановке сил на рынке среди импортеров;
- ✓ опасность монополизации рынка и снижения конкуренции (как следствие первых двух пунктов);
- ✓ квота ограничивает в действиях ее покупателей, накладывая на них определенные обязательства по объемам импортирования, срокам;
- ✓ формирование дополнительных структур, определяющих основные параметры квоты, следящих за ее надлежащим выполнением, а также рассматривающих спорные вопросы, возникающие в ходе ее применения;
- ✓ увеличение вероятности злоупотреблений в связи с усложнением характера инструмента (по сравнению с таможенным тарифом).

Российские недостатки ТРК:

- ✓ дефицитный (либо профицитный) характер квоты в силу отсутствия надлежащей базы данных для ее расчета;
- ✓ (как следствие предыдущего пункта) существование опасности недогрузки, а, следовательно, и сокращение объемов производства некоторых сахарных заводов;

- ✓ определенная напряженность в торговых взаимоотношениях с традиционными поставщиками (Куба).

Исполнение российско-кубинского торгового протокола 1996-1998 уже прерывалось один раз при введении Россией сезонных, фактически запретительных пошлин на сахар-сырец (в августе-ноябре 1999 г.). В соответствии с договором, Куба должна России за нефть примерно 1.5 млн. тонн сахара-сырца. Но поквартальное введение ТРК может сократить объем поставок кубинского сырца ввиду их определенной сезонности и количественного несоответствия.

Среди различных альтернатив был выбран механизм распределения тарифных квот через аукцион, хотя у этого метода также есть свои плюсы и минусы.

В частности, существовала опасность приобретения большинства лотов не типичными сахарными трейдерами, а богатыми компаниями из смежных областей (представителями ТЭКа и пр.) с целью получения краткосрочной прибыли при ввозе сахара по льготной ставке или с целью дальнейшей перепродажи квот. Это создало бы угрозу спекуляции квотами, накручивания цен до таких размеров, когда перерабатывающие заводы, обычно страдающие от нехватки оборотных средств, не смогли бы эти квоты приобрести. В результате могла сложиться ситуация недогрузки заводов. С другой стороны, большое внимание при выборе механизма было уделено критерию равенства возможностей всех операторов рынка принять участие в приобретении квоты. Аукцион в этом случае является идеальным вариантом, способом администрирования, максимально приближенным к рынку.

В качестве других вариантов (в том числе для предотвращения угрозы вмешательства посторонних лиц) предлагалось использование конкурса с акцентом на степень возможного участия компаний-претендентов в инвестировании свеклосахарного производства, распределение квоты по заводам-переработчикам. Однако данные варианты также несовершенны в силу возможного присутствия субъективизма при отборе кандидатов, аффилированного характера компаний, которые бы получили квоты, их близости к руководству Минсельхоза. Они не обеспечивали необходимого гарантированного доступа всех участников рынка к квоте, не гарантировали наличие свободной рыночной основы в процессе функционирования механизма.

Выбрав среди различных форм осуществления квотирования аукцион, государство обеспечило свободу доступа (прописанную в правительственном постановлении и лимитируемую только денежными возможностями) всем операторам рынка и гарантировало себе доход. Кроме того, вероятность перепродажи квот была нивелирована содержащимся в

постановлении запретом на перепродажу лотов. А загрузка заводов должна была обеспечиваться за счет большого количества рыночных операторов.

Итак, тарифная квота была выбрана, основные ее параметры закреплены в соответствующем постановлении. Последняя фаза этого этапа – непосредственное распределение квоты среди операторов рынка с помощью аукциона.

Организаторами аукциона выступили Минэкономразвития и Минсельхоз. Для участия в аукционе допускались все компании, «независимо от профиля деятельности». Для этого необходимо было внести на спецсчет Центробанка не менее 75 000 евро (64 102 долл.) – минимальную цену одного лота. На торги было выставлено 146 лотов по 25 000 тонн сахара в каждом. Всего на участие в торгах было подано более 60 заявок, однако к аукциону было допущено только 48 компаний.

Одна из причин установления небольшого размера лота (25 тыс. тонн) заключалась в том, чтобы дать возможность всем желающим компаниям независимо от их размеров принять участие в аукционе (хотя первоначально рассматривались варианты установления лота в пределах от 12.5 до 100 тыс. тонн).

Аукцион по продаже сахарных квот состоялся в Москве 27 ноября 2000 года, хотя изначально предполагалось, что продажа квот должна быть осуществлена в 2-месячный срок со дня официального опубликования соответствующего постановления. Постановлением также была предусмотрена возможная (при необходимости) повторная аукционная продажа нереализованных или неоплаченных лотов (в октябре 2000 г.). При этом, в случае повторной продажи лота по более высокой цене, чем при первоначальной продаже, возвратившему лот участнику аукциона должна была выплачиваться первоначальная цена лота. Разница между повторной и первоначальной ценами должна была направляться в бюджет. И наоборот, при повторной продаже лота по более низкой цене, возвратившему лот участнику аукциона выплачивалась сумма, по которой лот был продан вторично. Однако повторного аукциона не состоялось ввиду полной распродажи всех квот уже на первом аукционе.

Определенные сложности (прежде всего из-за отсутствия опыта в таком деле) возникли при проведении ряда мероприятий по организации аукциона. Проблематичным оказался вопрос выбора биржи, так как механизм конкурсного отбора бирж к тому времени не был разработан. Выбор пал на Европейско-Азиатскую биржу, а другие биржи оказались отстраненными от процесса. Вторая отобранные биржа, Московская зерновая, должна была принять участие в реализации квот только при условии, что Европейско-Азиатская биржа не сможет реализовать все квоты.

Проведение аукционов является достаточно прибыльным для бирж делом. В среднем при аукционной продаже квот биржа-реализатор получает от 1 до 5% суммы, которую платят победители аукциона. Европейско-Азиатская биржа предложила гораздо менее жесткие условия – комиссию в 0.3%. Таким образом, учитывая, что всего квот было продано на сумму около 200 млн. долл., биржа заработала сумму порядка 600 тыс. долларов.

В результате проведения аукциона квоты выиграли 24 компании. Большинство квот досталось всего нескольким операторам: компании «Продимекс» (21%), «Русагро» (20%), «Сюкден» (12%), «Евросервис» (8%) и группа «Разгуляй-Укрросс» (8%) купили 70% всех лотов. Компания «Продимекс» выкупила наибольшее количество лотов – 30 за 43.5 млн. долл.

Квоты были реализованы по предельно высоким ценам (от \$54 до \$64), благодаря чему поставщики квотного и сверхквотного сахара-сырца практически сравнялись в условиях. Квоты на первый квартал были проданы за 61.6 млн. долл. (было реализовано 1.15 млн. т), на второй квартал – за 90 млн. долл. (1.5 млн. т), на третий – за 60 млн. долл. (600 тыс. т), на четвертый – за 18 млн. долл. (400 тыс. т). В итоге, цены на ввоз сырца во втором и третьем квартале оказались поднятыми максимально. Большинство лотов второго квартала ушло по цене 63-64 долл. за тонну, третьего – около 60 долл. за тонну.

Между тем, если учесть, что средняя цена тонны сахара-сырца составляла на момент введения ТРК 255 долларов (на условиях CIF), величина растаможивания в пределах квоты – 5% от стоимости (\$13), а величина внеквотного тарифа – 90 евро за тонну (\$75), преимущество, получаемое благодаря приобретению квоты, равно \$62. Принимая во внимание также прибыль компании (примерно \$7-15 с тонны), максимум, который могли заплатить за квоту участники аукциона, составляет \$47-55<sup>8</sup>. То есть квоты были приобретены компаниями во многом себе в ущерб.

Согласно новому режиму с 14 декабря покупатели квот могли импортировать сахар-сырец по льготной 5%-ной внутриквотной ставке ТРК.

Компании из смежных отраслей наряду с сахарными трейдерами также приняли участие в аукционе, пытаясь купить крупные объемы. Но в результате, ввиду того, что в том числе и благодаря их активному участию, цена резко взлетела вверх, и покупка лотов для сторонних организаций в спекулятивных целях стала невыгодной, приобрели совсем немного лотов. Так, компания «ЛУКОЙЛ-Маркет-Сахар» купила шесть лотов на ввоз сырца в первом

---

<sup>8</sup>Газета Коммерсант, №232 от 09.12.00, с.8

квартале, компания «Орелтранснефть» - шесть лотов на четвертый квартал, а Альфа-Эко не приобрела ничего.

После проведения аукциона и подведения его итогов начался второй этап – непосредственное введение ТРК в действие.

С 16 декабря тарифная квота начала работать, но из-за очень большой цены, которую компании заплатили за квоты на аукционе, а также из-за совпавшего с этим введением падения мировых цен на сахар тарифная квота не показала результата, которого все от нее ожидали. Тарифная квота не остановила ввоз сырца. Он продолжал поступать в течение всего 2001 года. По предварительным прогнозам всего за этот год в страну было ввезено около 1.7 млн. тонн сырца. Основная неудача внедрения инструмента тарифного квотирования на сахарном рынке заключается в том, что из-за взлета цен на аукционе и падения мировых цен разница и экономический эффект между приобретением квоты и ввозом продукции вне квоты были практически нивелированы.

Уже минимальная цена лота была установлена на достаточно высоком (75 тыс. евро/лот, 2.6 долл./т) уровне. К тому же, участники аукциона вошли в раж и остановились уже на очень высокой цене (средняя цена - 58 долл./т), между тем как по предварительным оценкам цена не должна была превысить 40-45 долл. Цены оказались завышены, и участвовать в аукционе и платить высокую цену за квоту оказалось практически равносильно неучастию в аукционе и ввозу сахара по 30%-ной тарифной ставке. Таможенная льгота имеет смысл при цене до 60 долл./т. Рентабельность по квотным и сверхквотным операциям фактически сравнялась.

В итоге те, кто купил квоты по 54-64 долл. за тонну, заранее отдали государству по 10-15% «импортной пошлины», а те, кто не купил («Веста-Доминант», «Русский сахар», «Альфа-Эко») вынуждены импортировать сырец для обеспечения заводов по внеквотному тарифу. Однако за счет возможного использования различных схем ухода от уплаты налогов и сборов ввоз сверх квоты может оказаться даже выгоднее ввоза в рамках квоты.

Среди основных причин завышенных цен можно назвать отсутствие опыта в администрировании квоты, неустойчивый и нестабильный характер, свойственный российскому рынку, наконец, выбранная форма администрирования не совсем адекватно подходила к ситуации. Также сами участники аукциона вели себя достаточно безрассудно, что можно объяснить несколькими причинами.

Одна из возможных причин такого поведения участников аукциона заключается в том, что кто-то из них владел информацией о возможности скорой замены евросоставляющей

таможенной пошлины на долларовую составляющую. Покупка лотов также является хорошим способом завоевать рынок. Кроме того, в аукционе принимали участие в основном не менеджеры, а владельцы компаний, имеющие свои представления об экономической целесообразности.

Хотя, исходя из ситуации, участники аукциона должны были бы вести себя более осторожно, учитывая российскую неопределенность и непостоянство как в законотворческой, так и в практической областях. К примеру, большинство операторов рынка согласны с тем, что квота сама по себе дефицитна, следовательно, в любой момент времени могла возникнуть и реализоваться идея о расширении квоты с 3.65 до 4-4.2 млн. т. Но на втором аукционе цены скорее всего были бы уже не такими высокими. Поэтому существовала вероятность возникновения дискриминации победителей первого аукциона (хотя в результате квоту расширять все-таки не стали и второго аукциона в 2000 г. не проводилось).

Размер импортного дефицита равен разнице между размерами импорта в предыдущие годы и квотой (этот показатель составил примерно 1-1.5 млн. т). Существование такого дефицита подтвердил высокий спрос на квоту во время аукциона. Дефицитность квоты была изначально заложена правительством, но, кроме того, точный размер ТРК достаточно сложно рассчитать.

В России вообще отсутствует четкая статистика, на которой должны строиться все расчеты и прогнозы при введении внешнеторговых инструментов. Не имея полного представления об общих потребностях страны (промышленность и домашние хозяйства), производстве и переходящих запасах, очень трудно определиться с размерами самой квоты.

Выбранный как самый либеральный метод администрирования, аукцион с одной стороны оправдал возлагавшиеся на него надежды, обеспечив желающие компании квотами и одновременно существенно пополнив государственную казну. В результате проведения сахарного аукциона государство заработало 214 млн. долларов. Вместе с тем, данная форма отпугнула представителей мелкого и среднего бизнеса.

При использовании механизма ТРК нельзя забывать о его корреляции с другими регуляторами. При регулировании одного рынка продукции необходимо учитывать особенности реагирования на потенциальные изменения рынков близкой к этой продукции товаров (заменителей, дополнителей, ингредиентов, сырья).

Так, например, по недосмотру правительства в конце 2000 г. на таможне образовалась брешь, когда сезонные пошлины на импорт сахара белого перестали действовать (с 16.12.00),

а новая ставка (в 30%) была введена только с начала нового года. В результате, две недели таможенная пошлина держалась на уровне 25% (вместо прежних 45%). За это время было ввезено огромное количество белого сахара про запас (в 10 раз больше, чем обычно ввозится за месяц – 150-170 тыс. т при месячной норме в 5-10 тыс. тонн).

Резкий приток белого сахара в последние недели уходящего 2000 года поставил в затруднительное положение компании, которые приобрели квоты на аукционе, так как производство сахара из квотируемого сырца обходится дороже, чем ввоз белого сахара по пониженному тарифу. Тонна белого сахара стоит 260 долл., даже при взимании 30%-ной пошлины с доставкой в Россию импортный белый сахар будет дешевле на 25 долл. за тонну сахара, переработанного на сахарном заводе. В основном сложившейся ситуацией воспользовались компании, не принявшие участие в аукционе или купившие слишком мало лотов.

Таким образом, «двуухнедельное пространство низких пошлин» навредило победителям аукциона, российским сахарным заводам (приблизительные потери – 600 тыс. долл.), а также лишило государство части денег, которую оно могло бы получить в случае импорта по нормальному тарифу (государство потеряло на этом по разным оценкам от 1.3 до 3.8 млн. долл.).

Весь комплекс причин, приведших к не очень удачной первой попытке введения механизма тарифного квотирования, можно подразделить на две группы – причины, зависящие от органов, вводящих и контролирующих ТРК (которые можно было бы предугадать и на которые можно было бы повлиять), и причины, от них не зависящие.

К первой группе относятся: отсутствие опыта в проведении аукционов по ТРК и вообще по введению тарифной квоты, недостаточно проработанная законодательная база по этому вопросу. Не до конца продуманная выбранная форма администрирования квоты (простой аукцион), допуск туда слишком большого количества участников, в том числе относительно «посторонних» компаний.

Из-за того, что надежды на аукцион как оптимальный способ распределения ТРК себя в 2001 году не оправдали, многие участники рынка и регулирующие органы сделали вывод о неэффективности этого метода как такового для его использования на сахарном рынке. В качестве основного доказательства неэффективности приводится аргумент о повышении цены квоты на прошедшем в 2001 году аукционе, сделавшее «проходным» импорт внеквотного сырца. Однако такая аргументация неверна. Высокая цена лота не является прямым следствием использования данного способа распределения квоты. В

рассматриваемом случае такая цена сложилась под влиянием целого ряда факторов. Кроме того, для избежания подобных ситуаций возможно использование других типов аукционов (уже описанных выше) или более подробная регламентация уже существующих процедур. Также можно использовать смешанные типы механизмов.

К примеру, завышенных цен позволит избежать обращение к третьему (определение наилучшей цены на основе письменных заявок) или четвертому типам аукциона, когда компании не открыто соревнуются в предложении наибольшей цены, а каждая предлагает свой вариант только один раз.

Что касается причин, непосредственно не зависящих от регулирующих и контролирующих применение тарифных квот органов, то в этом случае ситуация сложнее. Эти особенности характерны в целом для страны и их исправление зависит от множества факторов. Сюда относятся плохо наложенная система сбора информации и, соответственно, отсутствие стопроцентно достоверной, надежной и непротиворечивой статистической базы для расчета экономических показателей и основных параметров квоты. Хотя эта проблема не является исключительно российской, в большинстве развитых стран разногласия не являются такими явными. Однако в переходных экономиках и развивающихся странах регулирующие органы сталкиваются с такой же проблемой. Это демонстрирует в том числе опыт ВТО, где многие страны не в состоянии предоставить в срок и в достаточном количестве необходимую и обещанную ими информацию.

Также к факторам второй группы можно причислить наличие окончательно не сформировавшегося рынка, нетранспарентного и рискованного, недостаток собственных финансовых средств у предприятий и сложности с получением заемных средств ввиду незрелости и несовершенства рынка и пр. Кроме того, на мировом сахарном рынке вследствие действия ряда обстоятельств установились низкие цены. В частности, на спад сахарных цен повлияли увеличение предложения важнейших экспортеров (в первую очередь Бразилии), снижение спроса и наличие больших переходящих запасов продукта. Введя ТРК, Россия также внесла свой вклад в процесс снижения цены. Снижению цен на внутреннем рынке в начале 2001 года способствовало увеличение запасов перед введением механизма тарифного квотирования.

В то же время Россия приобрела неоценимый опыт применения тарифного квотирования. Как уже было отмечено ранее, государство хорошо заработало на аукционе по продаже квот сахарным операторам. Кроме того, оно имеет возможность заработать в

течение года за счет поступления таможенных платежей по внутридквотному и сверхквотному сырцу.

Несмотря на дефицитность квоты, большинство заводов (наиболее крупнейшие и стабильные) получат тростниковый сахар-сырец в размере 3.65 млн. т для переработки вовремя. Часть заводов загружается за счет поступления сырца сверх квоты.

Положительным моментом также можно считать тот факт, что большинство компаний, купивших квоты (90% участников) оказались реально работающими на рынке компаниями, а 60% - крупнейшими компаниями-операторами сахарного рынка. То есть не произошло скупки лотов представителями смежных компаний. Не произошло существенных изменений в соотношении компаний на рынке. Угроза монополизации рынка не оправдалась. Вторичного рынка квот не образовалось, так как перепродажа лотов изначально была запрещена в законодательной форме.

В результате снижения курса евро в конце 2000 года (российские импортные пошлины установлены именно в этой валюте) возникла угроза снижения таможенных сборов государства. (Если на момент принятия решения о квотах курс евро к доллару составлял 1.2, то к концу 2000 года он снизился до 0.8.) Правительство стало рассматривать возможность заменить евро на доллар или рубль, либо проиндексировать евросоставляющую тарифа. В случае принятия одного из этих вариантов резко возросла бы спецсоставляющая пошлины по ввозу неквотированного сырца. Ввиду того, что, как уже отмечалось, большая часть квот была распределена между несколькими компаниями, их сразу начали обвинять в картельном сговоре и намерении пролоббировать свои интересы.

Купившие квоты компании предлагали увеличить спецсоставляющую ТРК с 90 до 120 евро за тонну. Такая мера сразу же превратила бы внеквотный тариф на сахар-сырец в практически запретительный. Эти компании имели основания для таких предложений, так как фактически снижение курса евро привело к значительному уменьшению разницы между внутридквотным и внеквотным тарифом, а значит сокращению их экономических преимуществ.

Но правительство не стало предпринимать никаких шагов, да и курс евро немного вырос. Евроставка осталась на прежнем уровне. Однако вероятность таких колебаний пошлины в зависимости от курса валюты, в которой она установлена, существует всегда. Она может заметно нивелировать разницу между двумя уровнями тарифов с учетом цены квоты, лишая импортеров дальнейшего желания участвовать в аукционах и тендерах и приобретать

квоту. Этот момент необходимо учитывать при выборе механизма администрирования и определении вида тарифной пошлины (специфической или адвалорной).

Вопрос о сохранении тарифной квоты на сахарном рынке в 2002 году долго висел в воздухе. Некоторые, ссылаясь на неэффективность ТРК в предыдущем году, доказывали необходимость перехода на использование других внешнеторговых инструментов. Также спорным оказался вопрос определения новых или сохранения старых основных параметров тарифной квоты.

В частности, от сахаропроизводителей и трейдеров поступали предложения об увеличении внеквотного тарифа до уровня 220 евро/т и отказе от адвалорной пошлины. Такое повышение должно было, по их мнению, предотвратить образование излишков сырца на внутреннем рынке, стимулировав продажи отечественного свекловичного сахара. При этом в качестве основного аргумента приводились данные об уровне таможенной пошлины в других (развитых) странах (ЕС – 419 евро/т), хотя по более реалистичным оценкам экспертов внеквотный тариф мог быть поднят максимально только до 160-170 евро/т. Дело в том, что завышенный внеквотный тариф может парализовать импорт, а это приведет к необратимым последствиям на российском рынке, так как отечественные свеклосахарные хозяйства не в состоянии полностью обеспечить сахарную и пищевую промышленность. В результате на рынке возникнет дефицит, цены поднимутся. Перерабатывающие заводы без сырья остановятся, а российские потребители будут субсидировать зарубежных сахаропроизводителей, покупая их белый сахар.

Дискуссионным оказался и вопрос определения размеров самой квоты. Некоторые предлагали увеличить квоту на недостающий миллион тонн, определяемый как разница между уровнем внутреннего потребления (6 млн. т) и внутреннего производства (1.5 млн. т). Другие настаивали на уменьшении прежнего уровня до двух миллионов, ссылаясь на наличие больших запасов сахара.

Однако, в итоге, тарифную квоту все же оставили, внеся некоторые изменения в ее параметры и распространив ее действие также на белый сахар (Постановление №622 от 23.08.01). Прежний механизм администрирования ТРК - аукцион был сохранен. Размер самой квоты было решено также сохранить прежним – 3.65 млн. тонн, размер внеквотного тарифа увеличить – до 40%, но не менее 120 евро/т или 140 евро/т для сахара-сырца и сахара белого соответственно. Внутrikвотный тариф остался неизмененным (5%).

Также, чтобы остановить рост импорта в конце года в преддверии действия новых тарифных квот с 2002 года, было принято решение о введении в четвертом квартале 2001

года сезонной пошлины на внеквотный сахар-сырец в размере 40%, но не менее 120 евро/т (Постановление №732). Ранее предлагались более высокие ставки (50% от таможенной стоимости, не менее 160 евро/т), но правительство остановилось на достаточно умеренных. Кроме того, на следующий год Постановлением №622 от 23.08.01 было предусмотрено для недопущения конкуренции с отечественным свекловичным сахаром введение сезонных пошлин с 1 июля по 31 декабря 2002 г. на сахар-сырец (50%, но не менее 150 евро/т) и белый сахар (50%, но не менее 180 евро/т). Одновременно эта сезонная пошлина представляет собой дополнительную льготу для тех, кто купит квоты.

Второй аукцион по продаже тарифных квот на импорт сахара-сырца в 2002 году состоялся в отличие от первого аукциона заранее, в середине октября (16.10.2001), то есть за два с половиной месяца до введения ТРК в действие. Этот аукцион во многом исправил ошибки первого.

Местом проведения аукциона снова стала Европейско-Азиатская биржа. Победителем аукциона – компанией купившей максимальное число лотов - вновь оказалась компания Продимекс, а также Русагро (см. таблицу 18).

Цены на втором аукционе оказались значительно ниже цен первого (в среднем на 15%). В результате компании даже начали подозревать в заговоре. Однако отказ компаний от курса на завышенные цены (первоначально на аукционе был установлен аукционный шаг в размере 800 000 евро) можно скорее объяснить приобретенным опытом на первом аукционе и нежеланием повторять старые ошибки. В итоге средняя цена квоты на этом аукционе составила около 50 долл./т (против 60 долл./т в 2000 г.), хотя мировые цены за это время повысились, и также была повышена ставка вневкотного тарифа по тарифной квоте. Снизился также доход государства – с 214 до 185 млн. долл. (несмотря на то, что на втором аукционе ожидалось повышение дохода бюджета до 300 млн. долл.).

Разница между самым дорогим и самым дешевым лотом на аукционе 2001 оказалась равна 18 долларам (в 2000 году – 22 долл.)<sup>9</sup>. На втором аукционе квоты продавались только на три квартала – первое полугодие и четвертый квартал. Покупка квот на первое полугодие позволит их обладателям гибко и наиболее удобно для них самих распределить импорт сырца в течение этого полугодия. Вследствие достаточно больших накопившихся запасом сахара, вероятнее всего в начале года начнется их распродажа, и только потом компании-импортеры приступят к закупкам сырца в рамках квоты.

---

<sup>9</sup> Д. Соколов, Итоги квотного аукциона 2001, ноябрь 2001, [www.dsokolov.com](http://www.dsokolov.com)

Таблица 18

## Сравнение результатов аукционов в 2000 и 2001 гг.

	2000	2001
Сумма всех платежей, тыс. долл.	209 142	184 672
Доход государства, млн. долл.	214	185
Требуемый размер залога (минимальная цена лота), евро	75 000	1 000 000
Количество участников аукциона	48	54
Количество компаний, купивших квоты	24	23
Начальная цена лота, евро/т	3	40
Количество лотов	146	146
Размер лота, т	25 000	25 000
Минимальная цена квоты, долл./т	43.5	45.4
Максимальная цена квоты, долл./т	65.6	63.5
Средняя цена квоты, долл./т	58.18	50.6
Компания-победитель аукциона	Продимекс Русагро	Продимекс, Русагро
Объем квоты компании-победителя, тыс. т	750	550, 550
Объем заплаченных победителями средств, тыс. долл.		27 786, 27 360
Поквартальное распределение		
Размер ТРК за I квартал, тыс. т (с 16.12 для 2001 г.)	1 115	3 350
Размер ТРК за II квартал, тыс. т	1 500	
Размер ТРК за III квартал, тыс. т	600	-
Размер ТРК за IV квартал, тыс. т	400	300
Средняя цена лота за I квартал, долл./т		50.95
Средняя цена лота за II квартал, долл./т		
Средняя цена лота за III квартал, долл./т		-
Средняя цена лота за IV квартал, долл./т		46.62
Пошлина для обладателя квот	10	13.62
Пошлина при импорте сверх квоты	76.7	109
Разница между квотным и сверхквотным импортом с учетом НДС и кредитной нагрузки	10	50

Источник: Д. Соколов, Итоги квотного аукциона 2001, ноябрь 2001, [www.dsokolov.com](http://www.dsokolov.com)

Если сравнить тарифные ставки и уровни защиты в 2001 и 2002 годах (см. таблицу 19), то можно отметить повышение протекционизма на сахарном рынке. Внеквотный тариф ТРК существенно возрос – на одну треть увеличилась его адвалорная составляющая (с 30% до 40%) и специфическая составляющая (с 90 до 120 евро/т). Этот факт является в целом положительной тенденцией, так как повышает эффективность тарифного квотирования. Существенная разница между квотным и внеквотным сырцом (почти 50 долл.<sup>10</sup>) должна стабилизировать ситуацию на сахарном рынке.

<sup>10</sup> Газета Ведомости от 17.10.01.

Таблица 19

<b>Основные инструменты регулирования на сахарном рынке в 2001 и 2002 гг.</b>		
	<b>2001 г.</b>	<b>2002 г.</b>
<i>Тарифная квота на сахар-сырец</i>		
Размер тарифной квоты, млн т	3.65	3.65
Внеквотный тариф	30% но не менее 90 евро/т	40% но не менее 120 евро/т
Внутриквотный тариф	5%	5%
<i>Сезонная пошлина на сахар-сырец</i>	40%, но не менее 120 евро/т	50%, но не менее 150 евро/т (с 1.06.02)
<i>Импортная пошлина на белый сахар</i>	30%, но не менее 120 евро/т	40%, но не менее 140 евро/т
<i>Сезонная пошлина на белый сахар</i>	45%, но не менее 160 евро/т	50%, но не менее 180 евро/т (с 1.06.02)

Мнения участников рынка по поводу основных параметров ТРК на 2002 год разделились. Одни считают, что введенная квота все равно достаточно низка и не сможет гарантировать защиту отечественного рынка. Для реальной защиты требуется повышенная ставка внеквотного тарифа (не менее 150 евро за тонну). С другой стороны, завышенный уровень внеквотного тарифа приравняет тарифную квоту к обычной квоте и остановит импорт. Такое жесткое регулирование в настоящий момент не требуется.

В любом случае, второй аукцион оказался более удачным для всех участников рынка (кроме государства), так как цена квоты оказалась менее завышена по сравнению с ценой прошлогоднего аукциона. Значит, механизм ТРК может начать по-настоящему работать в 2002 году. Результаты аукциона показали, что использование этого метода администрирования квоты может быть достаточно эффективным, а результаты применения самого механизма тарифного квотирования будут видны к концу года.

### 3.2.3. ТРК и преференциальные режимы в России

До полноценного введения тарифного квотирования в 2000 году, как уже отмечалось, данный инструмент применялся Россией индивидуально по отношению к основным поставщикам сахара из Ближнего Зарубежья – Белоруссии и Украине.

В соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Белоруссия о создании равных условий субъектам хозяйствования, Правилами определения страны происхождения товаров, а также на основании Соглашения о Таможенном союзе между РФ и Республикой Белоруссия Закона РФ "О таможенном тарифе" постановлением Правительства РФ от 22.09.99 г. N 1057 (в редакции постановления №1305) в 2000 году была установлена тарифная квота на ввоз в Россию без взимания ввозной таможенной или сезонной пошлины 175 тыс. тонн сахара белого, изготовленного на территории Республики Белоруссия из тростникового сахара-сырца.

В силу того, что при выработке сахара белого из тростникового сырца в Белоруссии, он не меняет своего кода по товарной номенклатуре на уровне четвертого знака, а сам сырец является для Белоруссии иностранным товаром, страной происхождения этого белого сахара будет считаться не Белоруссия, а третья страна. Поэтому при ввозе сахара на территорию России обязательным условием является уплата таможенных пошлин и налогов с сахара-сырца тростникового.

Согласно постановлению квота заполняется по мере поступления сахара белого тростникового на территорию России, сахар в рамках квоты может ввозиться только через определенные таможенные посты. Квота была установлена на целый год, без разбивки на более мелкие периоды.

В то же время ввоз свекловичного сахара из Белоруссии по-прежнему остается свободным. В результате, в некоторых случаях создаются неравные условия хозяйствования между российскими и белорусскими сахаропроизводителями, так как имеет место экспорт из Республики Белоруссия тростникового белого сахара под видом свекловичного.

Белоруссия ввозит на свою территорию давальческое сырье (тростниковый сахар-сырец) перерабатывает его и затем реализует в России, нарушая свои обязательства по лимитируемому импорту тростникового сахара в рамках ТРК. По некоторым оценкам Белоруссия в состоянии произвести из собственной сахарной свеклы около 150-170 тыс. тонн белого сахара, между тем как ввозит гораздо больше, что и объясняется незаконным импортом.

Таким образом нарушается нормальная работа механизма тарифного квотирования. Существуют различные способы борьбы с этими нарушениями, в частности в качестве одного из вариантов - проведение экспертизы и установление факта производства ввозимого сахара из сахарной свеклы в лабораторных условиях.

Кроме того, проблемой является транзит через Белоруссию сахара тростникового, произведенного в третьих странах, под видом сахара, произведенного в Белоруссии и ввоз его в Россию в рамках тарифной квоты или же под видом сахара свекловичного.

В 1998 году Россия ввела тарифную квоту в размере 600 тыс. тонн на ввоз украинского свекловичного сахара без взимания таможенной пошлины (постановление Правительства РФ №231 от 19.02.98.). Позднее действие этой квоты было продлено до апреля 1999 года ввиду ее незаполненности (постановление №21 от 06.01.99).

В период действия квоты возникла опасность импорта с Украины в счет этой квоты тростникового сахара беспошлинно, в частности получаемого Украиной по бартеру с Кубой (что подтверждается цифрами).

Аналогичная ситуация существовала до введения 25%-ой таможенной пошлины по сахару в отношении всех стран СНГ - нечленов Таможенного Союза. За счет реэкспорта импорт сахара в Россию осуществлялся главным образом из таких стран СНГ, как Украина и Молдова (в 1996 г. эти две страны импортировали 90% всего объема импорта сахара). Реально же они не располагали необходимым экспортным потенциалом и заняли монопольное положение среди экспортеров только благодаря существованию таможенных льгот. Правда, тогда проблема была решена радикально – путем введения повышенных таможенных пошлин.

Еще одна опасность при введении ТРК для украинского свекловичного сахара возникла вследствие того, что хотя квота была распределена поквартально (I-ый и IV-ый кварталы - по 100 тыс. т., II-ой и III-ий кварталы – по 200 тыс. т), в соответствии с постановлением был предусмотрен ее автоматический перенос с одного квартала на другой. Это создало угрозу возникновения переполненности российского сахарного рынка в определенные периоды, вследствие того, что украинский сахар может ввозиться не постепенно в течение года, а в его конце, после переработки сырца. Однако в итоге опасения не подтвердились, и действие квоты было даже продлено до следующего квартала следующего года.

Регулирование посредством тарифного квотирования торговлей сахаром на украинском и белорусском рынках значительно усложняется большой ролью политического фактора при решении практических вопросов. Политические интересы очень часто преобладают над экономическими. Однако такой расклад характерен не только для России, но для всех других стран в их отношениях со странами-пользователями различными преференциями.

### **3.2.4. Перспективы тарифного квотирования в РФ.**

Инструментарий ТРК является очень удобным и выгодным для России, учитывая ее сегодняшнее положение в мировом сообществе, готовящееся вступление в ВТО, а также переходный характер экономики и непростую ситуацию в сельском хозяйстве.

Как уже было показано в предыдущих главах, тарифная квота является единственным условно одобряемым ВТО количественным инструментом регулирования импорта

продовольствия. Он достаточно гибок и транспарентен, переходный характер этого инструмента (в рамках ВТО) относителен. Вместе с тем данный инструмент эффективен, его использование позволяет добиваться поставленных целей быстро и четко. У регулирующего органа существует широкий выбор параметров, которые можно менять в зависимости от конъюнктуры рынка (размеры и тип внутреннего и внешнего тарифов, размер и характер квоты, метод администрирования). Поэтому возможности тарифной квоты необходимо использовать для защиты отечественных сельскохозяйственных рынков и прежде всего самих сельхозпроизводителей.

Первый опыт использования механизма тарифного квотирования нельзя назвать удачным, так как изначально, в силу сложившихся высоких цен на аукционе и низких мировых, результаты использования ТРК были нивелированы. Однако даже отрицательный опыт является опытом (который зачастую приносит даже больше пользы). Кроме того, положительные моменты при введении ТРК также есть, и их немало.

Прежде всего, тарифная квота, несмотря на достаточно сильное противодействие, все-таки была введена. Государство получило свой доход (существенно пополнив им бюджет), сахарные заводы – гарантию поставок тростникового сырца (в 3.65 млн. т), сахарные трейдеры – свою долю на рынке.

С другой стороны, из-за сложившихся завышенных цен приобретение квоты на аукционе сравнялось по затратам с ввозом продукции вне квоты. Многие компании (в основном средние и мелкие участники рынка) не смогли приобрести квоты. По оценкам большинства специалистов квота дефицитна, сверх квоты ввезено существенное количество сырца.

Все недостатки прежде всего можно связать с новизной такого инструмента для нашей страны (результаты проведения второго аукциона во многом это подтвердили), отсутствием надлежащей законодательной базы и практического опыта в применении инструмента, выбором механизма администрирования ТРК и т.п. Все эти недостатки можно и нужно исправить для дальнейшего использования механизма тарифного квотирования как на сахарном рынке, так и на рынках других товаров.

Как уже не раз подчеркивалось в работе, даже достаточно строгие нормативы ВТО разрешают использование тарифной квоты, причем в двух случаях – в качестве переходного инструмента в послетарификационный период (который продлится еще неясно сколько времени) и в качестве временного защитного механизма. В то время как использование,

например, квот, в целом не одобряется и разрешается только в особых случаях, когда экономическими мерами обойтись не представляется возможным.

Завышенные таможенные ставки также не являются достойной альтернативой, так как Россия готовится к вступлению в ВТО. К тому же, высокие пошлины обычно ведут к отказу от импорта, либо к уклонению от уплаты таможенных платежей и налогов посредством использования различных схем (серый импорт и пр.).

Что касается проблемы тарифного квотирования для России как экспортёра продовольствия, то для нашей страны в ближайшее время этот вопрос не является очень актуальным. Экспорт продовольствия приносит бюджету страны минимальный доход (и вряд ли он существенно увеличится в ближайшее время). Кроме того, этот вопрос постоянно дискутируется в рамках ВТО и других международных объединений. Постепенно тарифные барьеры на продовольственном рынке будут уменьшаться, тарифные квоты расширяться, эскалация и мегатарифы снижаться. Возможно, к тому времени Россия справится с тяжелым состоянием своего сельского хозяйства, и у нее появятся возможности экспортировать свою сельхозпродукцию на уже либерализованный международный рынок.

То есть для России как экспортёра продовольственной продукции в настоящий момент основной проблемой является скорее недостаток продукции, которую можно экспортёровать, а не закрытость мировых рынков. Основные экспортные статьи России по продовольствию – это маслосемена, зерновые, сахаропродукты. Экспорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья составляет менее 5% от объемов всего экспорта (в среднем 2-3%).

Защита же для России необходима, особенно на некоторых рынках. Сравнение уровней протекционизма на продовольственном рынке в странах ВТО и России показывает громадные различия. Большинство развитых стран изначально отличались очень высоким уровнем защиты, процесс тарификации это только подтвердил. В России протекционизм имел место в советские годы, особенно в животноводческой отрасли. Однако в период реформ сельское хозяйство оказалось практически предоставлено самому себе, но не потому, что защита сельхозпроизводителям не требовалась, а так как государству было не до сельского хозяйства. Ввиду недостатка бюджетных средств, дефицита инвестиций государство не в состоянии выделять необходимые суммы денег и предоставлять необходимую помощь. Поэтому принимать отсутствие протекционизма в пореформенный период как данность и точку отсчета нельзя. При вступлении в ВТО необходимо настаивать

на максимально удобных для России условиях и не забывать о защите ряда сельскохозяйственных отраслей.

При этом важно учитывать тот факт, что потребность в такой защите может быть в ряде случаев не очевидна (в связи со слабостью этих отраслей). Но она понадобится в дальнейшем, когда кризис будет преодолен. Соответственно, сейчас требуется разработать базу, комплекс механизмов, которые могут действовать в России уже после вступления в ВТО и не только в качестве защитных мер (предусмотренных нормами ВТО), но и в качестве особенных механизмов, функционирующих в течение необходимого для российской промышленности и сельского хозяйства времени.

Тарифные квоты были введены в странах-членах ВТО в процессе тарификации в качестве заменителей нетарифных регуляторов. В России на сегодня нетарифные регуляторы практически не используются (за исключением особых случаев). Поэтому на переговорах потребуются большие усилия для отстаивания возможности введения механизма ТРК на нуждающихся рынках уже после вступления в ВТО. Кроме того, вместе с правом применения ТРК надо отстаивать возможность применения специальной защитной оговорки.

Для того, чтобы в наиболее эффективной форме использовать тарифное квотирование, необходимо превратить этот инструмент из льготы, применяемой к странам-пользователям национальной системы преференций России, в полноценный инструмент, создав хорошую нормативную базу механизма тарифного квотирования. Этот вопрос является очень актуальным в свете начавшегося процесса совершенствования таможенно-тарифной политики РФ. Первый его этап - унификация и снижение таможенного тарифа идет в настоящее время (начата 1 января 2001 года). На втором этапе можно было бы заняться расширением использования тарифной квоты и совершенствованием управления ее механизма. Также сейчас готовится принятие новой редакции закона о внешнеторговом регулировании.

Для ограничения ввоза тростникового сырца механизм тарифного квотирования является оптимальным, так как он одновременно защищает отечественных производителей от избыточных поставок сырца, ведущих к перенасыщению рынка и падению цен, и в то же время обеспечивает сахарные заводы необходимым для работы, особенно в межсезонный период, сырьем. Другое дело, что при дальнейшем использовании механизма ТРК надо учесть все прошлые ошибки и неудачи применения ТРК на российском сахарном рынке, а также хорошо изучить и использовать более основательный и длительный опыт западных

стран. Для сахарного рынка в мире характерна очень высокая степень защиты (таможенная пошлина в среднем на сахар-сырец составляет более 70%, на белый сахар – 90%).

Одна из причин неудачи, постигшей участников сахарного рынка при введении механизма ТРК, была во многом связана с итогами прошедшего аукциона. Цены на нем слишком высоко поднялись, что привело практически к нейтрализации применения тарифной квоты. Однако этого можно было бы избежать разными способами.

Прежде всего, можно использовать другие формы администрирования квоты. Метод лицензирования, основанный на привязке получателей квот к сахарным заводам (наличию контрактов с ними или прямому участию в их управлении), метод исторических поставок или метод распределения среди ассоциации производителей (который уже упоминался ранее) были бы, возможно, более эффективными.

Использование первого метода в данном случае целесообразно ввиду того, что он гарантирует загрузку заводов и рациональное распределение квоты. Второй метод привлекателен тем, что при его использовании не меняется структура и соотношение основных поставщиков сырца. Так как основными импортерами традиционно выступают всего несколько компаний, им будет отдаваться большая часть квоты, при этом рынок искажаться не будет. В то же время для новых операторов также должна специально выделяться определенная часть квоты, соответственно, в следующем году (и всех последующих годах) эти новые операторы уже смогут получить свою долю квоты из «традиционной» ее части. Минусом данного метода является обязательное наличие «истории» рынка, то есть на нем должны быть уже устоявшиеся взаимоотношения и участники. Для российского рынка такой период может составлять примерно пять лет.

Кроме того, даже при проведении аукциона (с учетом сегодняшнего законодательства, учитывая большие полномочия Комиссии при проведении аукциона) существуют разные альтернативы. К примеру, можно изменить форму аукциона и проводить его не среди всех желающих, внесших определенную сумму денег, а среди определенных категорий предприятий (связанных с сахарными заводами, или имеющих большой опыт проведения торговых операций на сахарном рынке). Или же, еще более справедливой формой будет проведение аукциона в несколько сессий (к примеру, на первую сессию допускаются только российские сахарные заводы, на вторую – к первой группе присоединяются иностранные сахарные трейдеры, к третьей допускаются все желающие). В этом случае, может быть, цена лота не подскочила бы так сильно и квота бы себя оправдала.

Очень перспективны смешанные методы администрирования. К примеру, участие в первом аукционе, на котором реализуется большая часть квоты, исторических импортеров, а в следующем (распродающем остатки) – уже всех желающих. Также, как уже выше отмечалось, существуют различные типы аукциона, на стимулирующие взлет цен.

Квоты различных кварталов пользовались на первом аукционе разным спросом и, были раскуплены по разным ценам (наибольшей популярностью пользовалась квота второго квартала). Эту особенность нужно учесть и использовать при дальнейших операциях с квотами (к примеру, изначально устанавливая на более популярные квоты более высокие цены). На втором аукционе была сделана попытка учесть уже приобретенный опыт – квота была установлена сразу на первое полугодие и отдельно на четвертый квартал, квота же на третий квартал не продавалась.

Кроме того, в силу большой взаимозависимости сахара-сырца и белого сахара, необходимо коррелировать изменения в ставках обоих товаров. Ввоз белого сахара должен быть ограничен максимально как прямого конкурента отечественного белого свекловичного сахара и сахара, производимого российскими сахарными заводами из сахарного тростника. Здесь возможно использование высоких тарифов и квот, в частности, на 2002 год на белый сахар была введена тарифная квота, о результатах ее действия можно будет судить к концу года.

Также при введении ТРК необходимо учитывать особенности товара и рынка. В частности, квота может устанавливаться на разные временные промежутки, но чаще всего она вводится на год и при этом разбивается на определенные периоды. Недоиспользованная часть квоты может переноситься на следующий квартал (неделю, месяц) или пропадать. При выборе одного из двух вариантов надо тщательно проанализировать их последствия в зависимости от рассматриваемой продукции. Так, в случае неправильного выбора первого варианта, в какой-то момент может возникнуть опасность переполнения внутреннего рынка, а следовательно, падения цен, снижения спроса на местную продукцию и пр. При неверном выборе альтернативы может, наоборот, возникнуть опасность незаполнения квоты, что чревато повышением цен, дефицитом продукции и т.п.

Для России на сахарном рынке более приемлемым является, наверное, второй вариант применения тарифной квоты – то есть закрепление ее размеров в рамках определенных периодов (обычно – поквартально). В противоположном случае импорт в размере недоиспользованной в предыдущие периоды квоты может негативно повлиять на рынок, снизив цены на продукцию российского свеклосахарного производства. (При определении

размеров квоты и ее деление на временные периоды учитываются особенности рынка, включая созревание отечественной свеклы, и несоблюдение зафиксированных пропорций может дорого обойтись российским производителям).

Однако необходимо не только учиться на своих собственных ошибках, но и использовать западный опыт квотирования, насчитывающий не одно десятилетие.

Очень удобен в применении гибкий механизм субквот. Квота устанавливается на год, затем некоторая ее часть (большая) делится на субквоты (поквартально, помесячно, понедельно и пр.) в зависимости от вида продукции, а резервная часть остается неподеленной и в течение года, в зависимости от ситуации на рынке, распределяется или не распределяется.

В качестве примера удачного использования гибких регуляторов можно привести Соединенные Штаты, которые применяют гибкую систему тарифного квотирования на тростниковый сахар-сырец. Размеры квоты начинают определять за несколько месяцев до начала года. Основным критерием при определении размеров обычно служат показатели наличия запасов, планируемого производства и потребления, а также международные и региональные обязательства по предоставлению доступа. Определенная часть рассчитанной квоты, обычно коррелирующая с обязательствами минимального доступа США в рамках ВТО, распределяется по странам. Остальная часть резервируется и корректируется в течение года в зависимости от рыночной конъюнктуры. Таким образом Департамент сельского хозяйства США регулирует предложение сахара на внутреннем рынке в соответствии с внутренним спросом путем изменения величины тарифной квоты.

Большой опыт был накоплен в странах ВТО по применению различных механизмов администрирования квоты. Однако в этой области однозначного ответа не существует, очень сложно выбрать адекватный механизм.

Каждый имеет свои преимущества и недостатки. Даже согласно статистике ВТО, если принять за оценку надлежащей работы механизма ТРК уровень заполненности квоты и степень искажения экономики, однозначных выводов сделать нельзя (и Секретариат ВТО их не делает). Все будет зависеть от конкретной ситуации – вида товара, конъюнктуры внутреннего и мирового рынков, особенностей регулирования и наличия дополнительных условий, усложняющих действие тарифной квоты.

Однако западный опыт (включая статистику, аналитические исследования) можно и нужно использовать при анализе и выборе соответствующего механизма на российском рынке. Это поможет избежать ошибок, уже сделанных в других странах.

Российский опыт в этой области минимален. Аукционная форма проявила одновременно и положительные, и отрицательные стороны. С одной стороны, аукцион является достаточно прогрессивной формой администрирования квоты, так как обеспечивает свободный доступ на рынок при готовности платить и некий доход государству. Однако встает вопрос о цене покупки лота – если она слишком велика, то очень многие просто не могут себе позволить купить квоту. Особенно дискриминация проявляется, когда крупнейшие компании, в борьбе за свою долю на рынке, готовы покупать квоты даже себе в убыток (или с большим риском его получить, как это произошло на сахарном аукционе). В результате аукцион вообще может свести на нет действие квоты (и необходимость ее введения вместо обычного таможенного тарифа). Кроме того, цена лота оказывается еще одной, дополнительной пошлиной, которую вынуждены будут платить потребители.

Тарифное квотирование в России изначально начало применяться в качестве защитного инструмента. Скорее всего, начатая политика будет продолжена и в дальнейшем. Сложившаяся схема введения тарифной квоты – проведение расследования, введение временных защитных мер (сезонные пошлины и пр.), затем – обращение к механизму ТРК.

Импорт продовольствия и сельскохозяйственного сырья занимает значительную долю в общем объеме импорта (около трети). Основные статьи этого импорта – сахар, мясомолочная продукция, зерновые. По некоторым отраслям наблюдается избыточный импорт, серьезно вредящий отечественным производителям в АПК. Соответственно, тарифное квотирование в таких отраслях имеет очень большие перспективы.

В частности, актуальным является вопрос о введении ТРК на рынке мяса птицы. Прирост импорта за 2001 год должен составить более 400 тыс. тонн, в то же время прирост внутреннего производства – только 100 тыс. тонн, то есть в четыре раза меньше<sup>11</sup>. В результате наплыва импортного мяса на рынке произошло падение цен. Рентабельность российских предприятий, составлявшая ранее 20-25%, снизилась до уровня 10-15%.

На российском рынке мяса птицы доминируют американские экспортёры (в 2000 году из 694 тыс. тонн импортированного мяса птицы 613 тыс. тонн было получено из США). Россия является вторым по значению рынком для американских птицеводов (на первом месте Китай), на нее приходится около одной четвертой всего экспорта куриного мяса из США. Россия обеспечивает себя куриным мясом на 55%. В 2000 году импорт птичьего мяса в Россию составил около 1.1 млн. т, при этом 1млн. т ввозится из США. В 2001 г. планируется

---

<sup>11</sup> Газета Коммерсант от 09.08.01.

ввоз 1.2-1.3 млн. тонн<sup>12</sup>. Годовая потребность страны в мясе птицы составляет 2-2.5 млн. тонн. В 2000 г. птицефабрики России произвели 793 тыс. тонн (на 12% больше прошлогоднего показателя), в 2001 году – планируется производство в размере 640 тыс. тонн.

Уже несколько лет решается вопрос о начале антидемпингового расследования в отношении импорта американского куриного мяса в Россию, по расчетам специалистов, розничные цены на «ножки Буша» должны быть на 15-20% выше существующих. Хорошим примером для подражания может послужить ЮАР, которая ввела антидемпинговые пошлины на ввоз куриных окороков из США в 2000 году и не собирается их отменять в течение ближайших пяти лет, несмотря на многочисленные просьбы Соединенных Штатов.

Запрещать импорт мяса птицы не имеет смысла, так как российские производители не могут полностью обеспечить рынок, к тому же «ножки Буша» находятся в ценовом сегменте, доступном для наименее обеспеченного населения. Поэтому имеет смысл ввести тарифную квоту, установив ее на уровне импортного спроса (разницы между уровнем внутреннего спроса и внутреннего производства), учитывая потенциальный и реальный рост отечественного производства. Ориентировочная предлагаемая птицефабриками квота – 600 – 700 тыс. тонн в первый год с дальнейшим снижением квоты.

Использование механизма ТРК позволило бы существенно упростить и решение проблемы нелегального импорта. По официальной статистике, в Россию в отдельные годы ввозилось 250-280 тыс. тонн импортных окороков, между тем как реально на российском рынке в этот период реализовалось не менее 600 тыс. тонн<sup>13</sup>.

В противоположность рынку птицы, на рынке говядины и свинины целесообразность применения в ближайшее время механизма тарифной квоты менее очевидна. Данные секторы сельхозпроизводства развиты в стране еще не до такой степени. Российские производители не могут обеспечить население и мясоперерабатывающие предприятия необходимыми объемами мясной продукции. Сокращение сырьевой базы продолжается. По данным Минсельхоза, поголовье крупного рогатого скота в сельхозпредприятиях к концу августа 2001 г. составило 16.3 млн., что на один млн. меньше показателя августа прошлого года; поголовье свиней сократилось почти на 700 000 – до 8.3 млн.<sup>14</sup>. Поэтому на этих рынках сейчас требуется скорее внутренняя поддержка государства. С другой стороны, на обеспечение внутренней поддержки требуются финансовые средства, между тем как

<sup>12</sup> Ведомости от 25.12.01

<sup>13</sup> Газета Коммерсант, №169 от 12.09.00, с.8

<sup>14</sup> Газета Ведомости от 24.09. 01

внешнеторговые регуляторы таких средств не требуют. Возможно, ТРК следует ввести, рассчитав возможности внутреннего производства с учетом его ближайшего роста.

Целесообразным будет также введение защитного механизма ТРК на молочном рынке (при импорте сливочного масла, сыра) ввиду его значимости для агросектора и необходимости поддержки. Может быть менее существенными с точки зрения доли в общем объеме импорта, но не менее важными с точки зрения защиты являются рынки крахмала и патоки. Введение ТРК на этих рынках сократит импорт и даст толчок для развития российского производства.

Таким образом, механизм тарифного квотирования является перспективным для России, его можно и нужно использовать на различных продовольственных рынках, однако для этого необходимо усовершенствовать российское законодательство, создав хорошую нормативную и методологическую базу для применения этого инструмента.

Учитывая сложившуюся структуру российского импорта на сегодняшний момент, а также потенциальные возможности ряда отраслей, применение ТРК может стать эффективным на таких рынках, как мясо птицы, свинина, говядина, крахмал, сливочное масло, сыр, патока.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тарифная квота принадлежит к нетарифным ограничителям импорта и входит в группу количественных регуляторов внешней торговли. Роль НТО в современном мире велика. Тарифная квота занимает особое место среди этих инструментов. Она позволяет гибко регулировать импортные поступления продукции, решая задачу сбалансированного обеспечения населения и отечественной промышленности в импортной продукции и защиты национального производства.

В России тарифная квота впервые была введена только в 2001 году, между тем как странами ВТО за последние годы был накоплен обширный опыт использования этого инструмента. Наибольшее распространение ТРК получила в результате проведения тарификации, тарифная квота сыграла одну из ключевых ролей в процессе либерализации торговли на продовольственном рынке.

Анализ опыта использования ТРК в странах ВТО показал, что данный инструмент позволяет эффективно решать различные задачи регулирования, усиливая его на определенных рынках и уменьшая на других. Механизм тарифного квотирования можно применять в качестве квоты, тарифа или двухуровневого тарифа. Он дает возможность одновременно насыщать рынок недостающей продукцией и осуществлять поддержку местного производства.

Основные проблемы функционирования рассматриваемого инструмента – незаполненность ТРК и высокий (запретительный) уровень внеквотного тарифа. В работе рассмотрены способы решения этих проблем, которые необходимо учитывать и России в процессе введения ТРК на различных рынках.

Наряду с совершенствованием механизма тарифного квотирования в ближайшие годы в рамках проведения следующего раунда ВТО актуальной также будет проблема либерализации тарифной квоты. Либерализация может проводиться по трем сценариям (увеличение размеров квоты, снижение внеквотного тарифа, комбинация методов).

Таким образом, с одной стороны, для увеличения эффективности применения ТРК необходимы совершенствование законодательства, регламентация процесса управления тарифными квотами, унификация некоторых процедур.

С другой стороны, принимая во внимание, что этот инструмент применяется на самых чувствительных рынках, многие страны не заинтересованы в его совершенствовании и либерализации. Они будут препятствовать этому процессу. Поэтому в ближайшее время ТРК

будут сохраняться вместе со многими своими недостатками. Для России очень важно учитывать двойственность происходящего процесса.

В России не сложилось пока развитых законодательной базы и механизмов практического применения ТРК. Четко не определено место тарифной квоты и ее статус. Узок перечень разрешаемых методов администрирования. Не описаны основные процедуры управления этим инструментом. В целях исправления такой ситуации на основе исследования западного и российского опыта применения ТРК, с учетом российских особенностей, был дан ряд рекомендации по совершенствованию использования механизма тарифного квотирования.

Для определения места ТРК среди инструментов внешнеторгового регулирования были рассмотрены их различные классификации. В результате исследования была разработана классификация нетарифных ограничителей, учитывающая особенности внешнеторгового регулирования на продовольственном рынке.

В итоге анализа тарифная квота была отнесена к количественным регуляторам внешней торговли. В связи с этим представляется целесообразным внести ясность в российское законодательство и предусмотреть возможность применения ТРК в одном документе – законе "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности".

Необходимо внести изменения в законодательную базу (Налоговый Кодекс, законы "О таможенном тарифе" и "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности"), расширив сферу применения тарифной квоты не только для развивающихся, но и развитых стран.

Следует детализировать действующие способы администрирования, расширив число альтернативных вариантов проведения аукционов. Требуется подробно раскрыть основные принципы и особенности функционирования упоминаемого в законе метода общей очереди.

Предлагается увеличить число разрешаемых законодательством способов администрирования тарифной квоты. В данной связи необходимо добавить к уже имеющимся исторический метод, пропорциональное лицензирование, распределение среди ассоциаций производителей, различные варианты смешанных методов и др.

Для обеспечения успешного применения ТРК, учитывая сложный характер этого механизма, необходимо дополнить существующее законодательство специальным положением (методикой), которое бы детально прописывало процесс управления тарифными квотами (процедуру тарифного квотирования, принципы определения основных параметров квоты и их связь с конъюнктурой рынка и программами внутренней поддержки).

Накопленный странами ВТО опыт показал, что режим тарифной квоты позволяет предоставлять преференции. Таким образом, даже после отмены преференциального статуса рассматриваемого инструмента, Россия может сохранить преференциальные ТРК на сахарном рынке или ввести такие ТРК на других рынках (при наличии экономической или политической необходимости).

При вступлении в ВТО у России могут возникнуть проблемы с получением права использования тарифных квот. Как отмечалось выше, в рамках ВТО данный инструмент был введен как альтернатива действовавшим до этого нетарифным регуляторам. В России же НТО широко никогда не использовались. Российским законодательством они предусмотрены только в качестве защитных мер. Однако России необходимо добиваться получения права на использование ТРК для наиболее чувствительных товаров.

На наш взгляд, для этого имеются серьезные основания. Во-первых, тарифные квоты относятся к инструментам, разрешенным правилами и нормами ВТО. Ими пользуются или имеют право пользоваться 45 стран-членов ВТО, в том числе страны Восточной Европы и некоторые постсоветские государства. Во-вторых, Россия в настоящее время применяет тарифное квотирование, хотя и только для сахара. В-третьих, монополия внешней торговли, которая существовала в СССР вплоть до 1992 г., может рассматриваться в качестве НТО. Другими словами, Россия может аргументировать получение права на ТРК принципиальной возможностью тарификации этой монополии.

Одним из доводов против применения ТРК является утверждение о сложности функционирования данного механизма и всех вытекающих из этого проблемах. Конечно, ТРК совсем не простой в использовании инструмент, его применение требует наличия хорошей юридической, экономической и статистической базы, четко отлаженного механизма работы. Однако возможные позитивные результаты его использования оправдывают эти трудности. Во многом универсальный характер рассматриваемого инструмента делает регулирование на продовольственном рынке гибким, позволяя легально обеспечивать защиту местных производителей без ущерба для рынка в целом. В России множество рынков нуждаются в таком инструменте, добиться права введения ТРК на них всех мы не сможем, но уже сейчас необходимо определить наиболее нуждающиеся и рассчитать основные параметры тарифных квот по ним.

Зарезервировать ТРК не означает немедленно начать их использовать. Многие члены ВТО получили право применения тарифных квот, но реально они не функционируют. Между

тем, наличие права применения этого инструмента позволяет стране воспользоваться им в любой момент и в любых целях – защитных, политических, стратегических и пр.

На основе краткосрочных и долгосрочных программ развития потенциально перспективных и одновременно чувствительных к импорту отраслей необходимо разработать предложения по тарифным квотам. На наш взгляд, на переговорах ВТО нужно отстаивать право применения ТРК по таким продуктам, как сахар, мясо птицы, крахмал, сливочное масло. При этом целесообразно установление очень высоких (запретительных) внеквотных тарифов и оптимальных квот, которые позволили бы создать условия для развития отечественного производства.

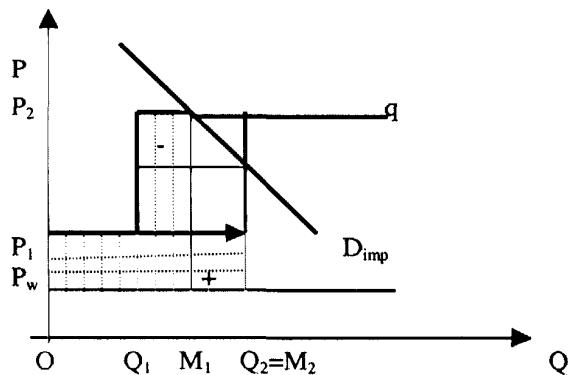
**ПРИЛОЖЕНИЯ****ПРИЛОЖЕНИЕ К ГЛАВЕ I***1. Изменения в тарифных выплатах***1.1. Увеличение размеров квоты**

Рис. Увеличение размера квоты

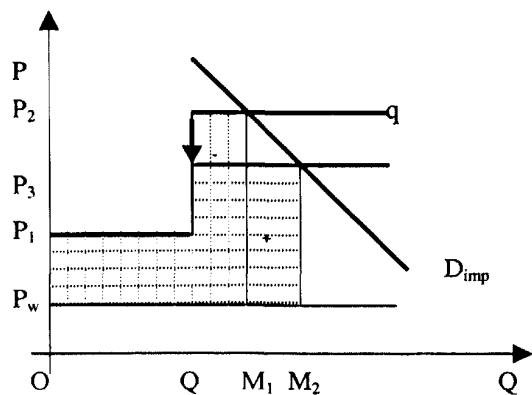
**1.2. Снижение уровня внеквотного тарифа (тарифа сверх квоты)**

Рис. Снижение внеквотного тарифа

### 1.3. Одновременное увеличение размеров квоты и снижение внешнеквотного тарифа

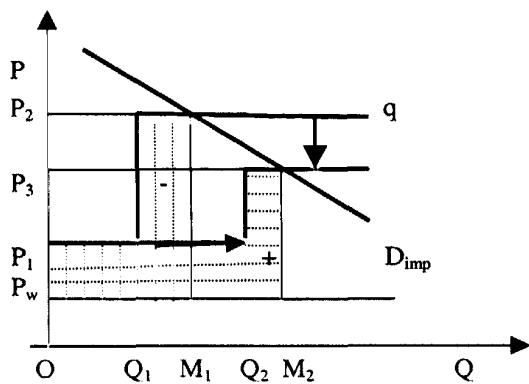


Рис. Увеличение размера квоты и снижение внешнеквотного тарифа

## 2. Изменения в ренте по квоте

### 2.1. Увеличение размеров квоты

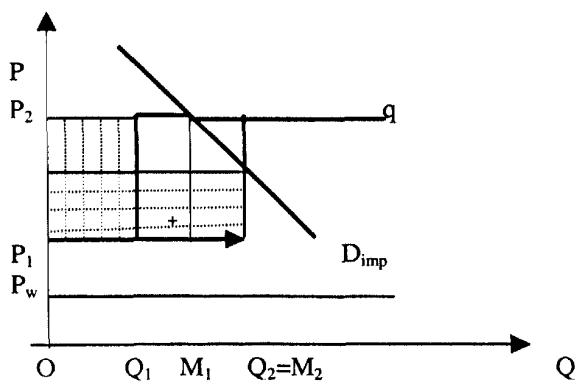


Рис. Увеличение размера квоты

2.2. Снижение уровня внешнеквотного тарифа (тарифа сверх квоты)

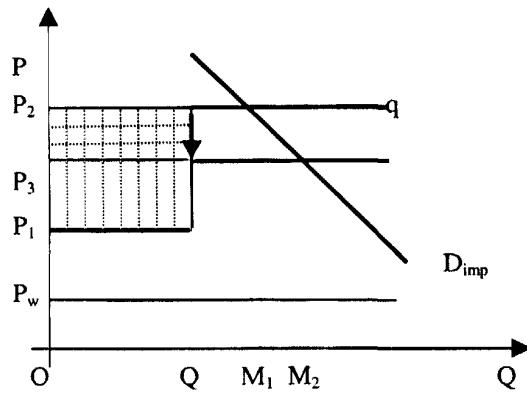


Рис. Снижение внешнеквотного тарифа

2.3. Одновременное увеличение размеров квоты и снижение внешнеквотного тарифа

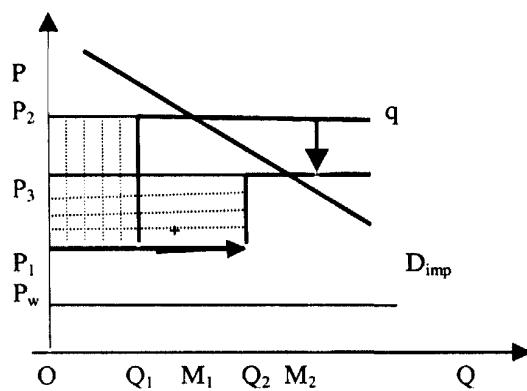


Рис. Увеличение размера квоты и снижение внешнеквотного тарифа

## ПРИЛОЖЕНИЕ К ГЛАВЕ II

## 3. Функционирование ТРК

Таблица 3.1

Заполняемость ТРК в разрезе расширяющихся и неизменных квот

Год	Расширяющиеся ТРК	Неизменные/сужающиеся ТРК
	% заполненности	
1995	53	73
1996	53	68
1997	53	67
1998	54	66

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000 "Tariff and other quotas", p.7

Таблица 3.2

Заполняемость ТРК – глобальные и индивидуальные квоты

Год	Глобальные ТРК, % заполненности	Индивидуальные ТРК, % заполненности	
		Согласно расписанию	Согласно уведомлениям*
1995	66	64	64
1996	63% (953 ТРК)	62% (54 ТРК)	75% (23 ТРК)
1997	61% (1030 ТРК)	63% (59 ТРК)	78% (23 ТРК)
1998	61% (802 ТРК)	68% (55 ТРК)	69% (26 ТРК)
1999	43% (152 ТРК)	80% (30 ТРК)	55% (11 ТРК)

\*Дополнительные ТРК, введенные странами помимо существующих обязательств по расписанию, согласно уведомлениям.

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000

"Tariff and other quotas", p.7

Таблица 3.3

Продуктовая заполняемость ТРК, 1995 год

Вид продукции	% заполненности	Число учтенных ТРК
Зерновые	65	165 (83%)
Маслосемена	67	110 (92%)
Сахар и сахаропродукты	76	34 (79%)
Молочная продукция	65	132 (81%)
Мясопродукты	59	175 (81%)
Яйца и продукция из них	41	17 (81%)
Напитки	58	22 (76%)
Фрукты и овощи	73	241 (72%)
Табак	85	7 (64%)
Волокно	45	12 (67%)
Кофе, чай, специи и переработанные сельхозпродукты	61	37 (76%)
Другая продукция	69	45 (85%)
Всего	66	997 (79%)

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000  
"Tariff and other quotas", p.8

Таблица 3.4

Заполняемость ТРК по странам, 1995 год

Страна	% заполненности	Число учтенных ТРК	Страна	% заполненности	Число учтенных ТРК
Австралия	99	2 (100%)	Мексика	80	11 (100%)
Бразилия	100	2 (100%)	Марокко	81	14 (88%)
Канада	78	21 (100%)	Новая Зеландия	62	3 (100%)
Колумбия	85	57 (85%)	Норвегия	68	224 (97%)
Коста-Рика	14	8 (30%)	Филиппины	54	14 (100%)
Чехия	44	24 (100%)	Польша	47	10 (9%)
ЕС	76	87 (62%)	Румыния	47	4 (33%)
Гватемала	69	22 (100%)	Словакия	37	24 (100%)
Венгрия	55	66 (94%)	Словения	51	20 (100%)
Исландия	65	88 (98%)	ЮАР	75	53 (100%)
Индонезия	100	2 (100%)	Швейцария	92	28 (100%)
Израиль	86	12 (100%)	Тайланд	40	23 (100%)
Япония	69	18 (90%)	США	45	47 (87%)
Корея	78	67 (100%)	Венесуэла	66	61 (100%)
Малайзия	28	19 (100%)	Всего (29 из 33)	66	997 (79%)

Источник: WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000  
 "Tariff and other quotas", p.9

Таблица 3.5

Заполненность и методы распределения ТРК

Метод распределения ТРК	Заполненность ТРК				Количество включенных ТРК			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Неограниченный импорт по ставке внутристранового тарифа	72	66	66	69	453	434	468	323
Метод «общей очереди»	56	61	47	51	87	96	145	142
Лицензирование	59	57	55	53	287	313	299	259
Аукцион	30	38	60	51	30	27	46	17
Исторический метод	91	80	75	65	46	57	61	60
Государственные торговые предприятия	81	83	90	86	22	22	21	20
Группы и ассоциации производителей	74	53	75	80	8	8	8	8
Прочее	37	38	39	91	18	19	13	5
Смешанный метод распределения	75	84	85	84	45	47	45	44
Точно не определенные	100	44	57	44	1	7	6	5
<b>Средняя заполненность/Всего ТРК</b>	<b>66</b>	<b>63</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>997</b>	<b>1030</b>	<b>1112</b>	<b>883</b>

Источник: WTO Committee on Agriculture, Special Session, G/AG/NG/S/8 26 May 2000 "Tariff quota administration methods and tariff quota fill", background paper by Secretariat, p.7

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимов Ю.Ю., О технических барьерах в международной торговле (стандартизация и сертификация), БИКИ №141-142, 1999
2. Анисимов Ю.Ю., Правила ВТО в отношении преференциальной торговли стран-участниц региональных экономических объединений // БИКИ №122, 1999
3. Афонцев С.А., Экономико-политические механизмы тарифного регулирования импорта в современной России, эмпирический анализ, научный доклад №99/16, Российская программа экономических исследований 2000
4. Батанин В.В., Проблемы международной торговли сельскохозяйственной продукцией и «раунд тысячелетия», БИКИ №135, 1999
5. Батанин В.В., Проблемы интеграции стран с переходной экономикой в международную торговую систему // БИКИ №116, 1999
6. Велькен Э., Введение в теорию сельскохозяйственного рынка, Информагротех, Москва, 1999 – 280с.
7. Глобализация мирового хозяйства и место России // отв. редакторы Колесов В.П., Осьмова М.Н., МГУ им. Ломоносова, Москва, ТЕИС, 2000 – 230с.
8. Данильцев А.В., Международная торговля: инструменты регулирования, Москва, Деловая литература, 1999 – 293с.
9. Демьяненко В., Рылько Д., Мировая аграрно-продовольственная система // МэйМО, №8, 1998, с.31-37
10. Долгов С.И., Глобализация экономики новое слово или новое явление, Москва, Экономика, 1998 – 205с.
11. Долгов С.И., А.И. Покровский, Г.М. Денисов, Ключ к действующим правилам и процедурам в сфере внешнеэкономической деятельности, Москва, Victoria Publishing, 1996
12. Драганов В.Г., Таможенно-тарифная стратегия России в связи с переговорами о присоединении к ВТО // БИКИ №116, 1999
13. Дюмулен И.И., Всемирная торговая организация, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Москва, 1997
14. Загашвили В., Динамика и структура мировой торговли // МэйМО, №8, 1998, с.8-14
15. Киреев А., Международная экономика, Международные отношения, Москва, 2001
16. Клоков Е.Н., ВТО о протекционистских мерах в международной торговле // БИКИ №31 - 32, 2000
17. Курс экономики, Инфра-М, Москва, 1997
18. Курс экономической теории, под ред. Чепуриной М.Н., Киселевой Е.А./ACA, Киров, 1994 - 624с.
19. Линдерт П.Х. Экономика мирохозяйственных связей, Москва, Прогресс Универс, 1992
20. Логинов В.Г., Квотирование как метод регулирования аграрного рынка, «Сахарная свекла», №6-8, 1998, с.2-5
21. Материалы научно-практической конференции "Всемирная торговая организация и национальные экономики. Опыт и проблемы", Москва, 21 апреля 2001
22. Материалы Материалы 4-й Международной конференции по сахару и подсластителям F.O. Licht's 4th International Sugar and sweeteners conference, 27-28 Oct 1999, Brussels
23. Материалы 5-й Международной конференции по сахару и подсластителям F.O. Licht's 5th International Sugar and sweeteners conference, 21-22 Jun 2000, Moscow
24. Материалы Международного конгресса по сахару, International Sugar Congress, Berlin, Jul 3-6, 2000

25. Материалы Союза сахаропроизводителей России
26. Международные экономические отношения под ред. В.Е. Рыбалкина, Москва, ЮНИТИ, 2000
27. Мировая экономика, учебник под ред. Булатова А.С., Москва, Юристъ, 1999
28. Михайлов Ю.Н., Импорт и формирование рынка сахара России, ж-л «Сахар», №1, 2001, с.2-6
29. Обзор сельскохозяйственной политики РФ, Центр по сотрудничеству со странами-членами ОЭСР, 1998
30. Овчинников О.Г., Государственное регулирование аграрного сектора, Москва, ООО «ДеЛи», 1999 - 663с.
31. Орешкин В.А., Внешнеэкономический комплекс России на пороге XXI века – итоги, проблемы, перспективы развития, БИКИ №153-154, 1999, №12, 2000смачыйий
32. Основы таможенного дела под ред. В.Г. Драганова, Москва, Экономика, 1998 г.
33. Папцов А.Г., Регулирование внешней торговли продовольствием в странах ЕС, ж-л «АПК: экономика, управление», №11, 1996
34. Папцов А.Г., Анализ основных параметров развития АПК России в условиях осуществления экономических преобразований, НИИТЭИагропром, 1995 – 48с.
35. Пахомов А.А., Переговоры о присоединении России к ВТО // БИКИ №116, 1999
36. Пебро М., Международные экономические, валютные и финансовые отношения, Москва, Прогресс, 1994
37. Российский статистический ежегодник, ГКС России, Москва, 2000
38. Россия в цифрах, краткий статистический сборник, Госкомстат России, Москва, 1998 – 427с.
39. Сахарная промышленность России глазами американских экспертов (Доклад департамента сельского хозяйства Посольства США в России), «Сахарная промышленность», №5-6
40. Серков А., Регулирование продовольственного рынка России, «Экономика сельского хозяйства России», №9, 1997
41. Серова Е.В., Аграрная экономика, Государственный университет, Высшая школа экономики, Москва, 1999 – 477с.
42. Ситарян С.А., Либерализм и протекционизм во внешнеэкономической политике России, «Общество и экономика», №6, 1997
43. Соколов Д., Итоги квотного аукциона 2001, ноябрь 2001, [www.dsokolov.com](http://www.dsokolov.com)
44. Фомичев В.И., Международная торговля, Москва, Инфра М, 1998
45. Трейси М., Сельское хозяйство и продовольствие в экономике развитых стран, Санкт-Петербург, Экономическая школа, 1995
46. Тяпышев О.Г., ВТО накануне «раунда тысячелетия» // БИКИ №116, 1999
47. Шепенко Р.А., Комментарий к ФЗ «О мерах по защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли», «Ось-89», Москва, 1999 –208с.
48. Шишаев А.И., Регулирование международной торговли товарами – М, Центр экономики и маркетинга, 1998 – 173 с.
49. Abbott P., B.A. Morse, TRQ Implementation in Developing Countries, paper prepared for World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 negotiations, Oct.1-2, 1999, Geneva, Switzerland – 27p.
50. Abbott P.C., Paarlberg P.L., Tariff rate quotas: structural and stability impactin growing markets // Agricultural economics 19 (1998) – p.257-267
51. Agricultural outlook forum 1999: proceedings, USDA, Washington, 1999 – 582p.
52. Agricultural policies in emerging and transition economies 2001, Special focus on non-tariff measures, OECD, Paris, 2001

53. Agriculture in the WTO: Situation and outlook series, US Department of Agriculture, Washington, 1998
54. Agriculture, trade and food security issues and options in the WTO negotiations from the perspectives of developing countries, vol.II, Country case study, Commodities and trade division Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2000
55. Analysis of the current market access situation and further trade expansion options in global agricultural markets, Committee on commodity problems, Sixty-third Session, Rome, 6-9 March 2001 – 11p.
56. Bergsten C. F., K.A. Elliott and oth. "Auction quotas and United States trade policy", Institute for International Economics, Washington, 1987 – p.241
57. B. Borrell, Bananas: straightening out bent ideas on trade as aid, paper prepared for World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 negotiations, Oct.1-2, 1999, Geneva, Switzerland – 30p.
58. B. Borrell and D. Pearce, Sugar: the taste test of the WTO, Center for International Economics, Canberra and Sydney, paper prepared for World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 negotiations, Oct.1-2, 1999, Geneva, Switzerland – 36p.
59. Burfisher M.E., Data on tariffs, TRQ, and export subsidies, Agricultural Policy Reform – The Road Ahead // AER 802, ERS, USDA, May 2001 – p.101-104
60. Changes in tariff quota administration and fill rates, WTO Committee on Agriculture, Special Session, background paper by Secretariat, G/AG/NG/S/20, 8 November 2000 – 20p.
61. Colby H., Price M., Tuan F.C., China's WTO accession would boost US ag exports and farm income // Agricultural outlook, March 2000, ERS, USDA, p.11-16
62. Commodity market review 1999-2000, Commodities and trade division Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2000
63. Communication from the Commission to the Council on the «First Come, First Served» method for the banana regime and the implications of a «tariff only» system, COM(2000) 621 final, Brussels, 4.10.2000 – 11p.
64. Elbehri A., Welfare implications of liberalizing preferential quotas, Agricultural Policy Reform – The Road Ahead // AER 802, ERS, USDA, May 2001 – p.68-69
65. Elbehri A., Ingco M., Hertel T., Pearson K. "Agriculture and WTO 2000: Quantitative Assessment of Multilateral Liberalization of Agricultural Policies", The conference on agriculture and the new rade agenda in the WTO negotiations, paper prepared for World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to enhance participation of developing countries in the WTO 2000 negotiations, Oct.1-2, 1999, Geneva, Switzerland – 29p.
66. Examining trade in agricultural sector, with a view to expanding the agricultural exports of the developing countries, and to assisting them to better understanding the issue at stake in the upcoming agricultural negotiations, UNCTAD, 26-28/04/99, Background note by the UNCTAD secretariat
67. Experience with the implimentation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture, Committee on commodity problems, Sixty-third Session, Rome, 6-9 March 2001 – 9p.
68. Free trade in the Americas: International agricultural and trade reports, Washington, 1998- 54p.
69. Gibson P., Wainio J., Whitley D., Options for reducing agricultural tariffs // Agricultural policy reform – The road ahead/AER 802, ERS, USDA – p.43-63
70. Gibson P., J. Wainio, D. Whitley, M. Bohman, Profiles of tariffs in global agricultural markets/AER-796, ERS/USDA, Jan 2001 – 33p.
71. Haley S.L., Conceptual overview of the U.S. sugar baseline: incorporating the effects of the NAFTA, ERS, USDA, Sugar and Sweetener S&O/SSS-227/Jan. 2000

72. Hudec R.E., Does the agreement on agriculture work? Agricultural disputes after the Uruguay Round, IATRC, Working paper №98-2, Apr. 1998 – 47p.
73. Industry and trade summary: Dairy products, Office of industries US ITC., Washington, 1998 – 95p.
74. International agricultural baseline projections to 2007, USDA, Washington, 1998
75. Issues in reforming tariff-rate import quotas in the agreement on agriculture in the WTO, IATRC, Commissioned paper №13, May 2001 – 180p.
76. Josling T., A. Rae Multilateral approaches to market access negotiations in agriculture, Oct. 1-2, 1999, Geneva, The conference on agriculture and the new trade agenda in the WTO 2000 Negotiations – 35p.
77. Langley S., Stillman R., Dairy policies are limiting US-Canada trade // Agricultural outlook, Jan.-Feb. 1997, Economic Research Service, USDA
78. Legal texts: Uruguay Round final act, Committee on Trade and Development seventy-seventh session, 21 and 24 Nov. 1994, [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/lcd2\\_512.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/lcd2_512.htm) – 30p.
79. Londono N.O., Implementation of the agreement on agriculture and the work of the WTO Committee on agriculture, Working paper № 98-3, IATRC, Apr. 1998 – 10p.
80. Market access: issues and options in the agricultural negotiations, Commissioned paper №14, IATRC, May 2001 – 47p.
81. Market access: unfinished business – Post Uruguay Inventory, Special study №6 – 141p.
82. Market access sectorial and trade barriers database, tariff barriers, applied tariff levels, <http://mkaccdb.eu.int/mkdb/chksel.pl> – 63p.
83. Market access sectorial and trade barriers database, tariff barriers, tariff quotas, <http://mkaccdb.eu.int/mkdb/chksel.pl> – 8p.
84. Market access sectorial and trade barriers database, tariff barriers, tariff predictability (maximum rates, permitted under WTO bindings), <http://mkaccdb.eu.int/mkdb/chksel.pl> – 19p.
85. Market access, Submission by 12 developing countries, WTO, Committee on Agriculture G/AG/NG/W/37, 28 Sept 2000 – 8p.
86. Morath T., TRQ have little impact on EU market access, while CEEs may benefit // Europe/WRS-97-5/Dec. 1997, ERS, USDA – 4-12p.
87. Multilateral trade negotiations on agriculture, Resource Manual, FAO, Rome, 2000
88. National trade estimate report on foreign trade barriers, Office of the US trade representative, 1998
89. Negotiations on WTO Agreement on Agriculture, proposals by India, Market access, WTO, Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/102, 15 Jan. 2001 – 9p.
90. Nelson C., Tarification in the Dairy Industry // Agricultural Outlook, Jan-Feb 1997, ERS, USDA
91. Papillon B.M., Domestic processing of supply-managed products under tarification: is the rate of protection positive, Can. Journal Agric. Econ. 43 – p.587 - 593
92. Proposals on market access submitted by Canada, US, EU, Japan, small island developing countries, ASEAN, etc. (G/AG/NG/W/12, G/AG/NG/W/63, G/AG/NG/W/15, G/AG/NG/W/58, G/AG/NG/W/18, G/AG/NG/W/90, G/AG/NG/W/91, G/AG/NG/W/97, G/AG/NG/W/55), WTO, Committee on Agriculture
93. Schmitz A., Supply management and GATT: the role of rent seeking, Can. Journal Agric. Econ. 43, №4, 1995 – p.581-586
94. Sharer R., Trade liberalizationin IMF-supported programs, IMF, Washington, 1999 – 48p.
95. Skully D., Auctioning tariff quotas for U.S. sugar imports // Sugar and sweetener/SSS-223, May 1998 – p.17-22
96. Skully D., Economics of tariff-rate quota administration, Technical Bulletin, Apr 2001, ERS, USDA

97. Skully D., Liberazing tariff-rate quotas, Agricultural Policy Reform – The Road Ahead, May 2001
98. Skully D., US Tariff-rate quotas for peanuts, ERS/USDA,Oil crops situation and outlook/OCS-1999, Oct. 1999
99. Sugar and sweetener situation and outlook report //Sugar and sweetener S&O/SSS-227, Jan/2000, ERS, USDA – p.2-23
100. Tariff and other quotas, WTO Committee on Agriculture Special Session, G/AG/NG/S/7 23May 2000 – 200p.
101. Tariff quota administration methods and tariff quota fill, WTO Committee on Agriculture, Special Session, background paper by Secretariat, G/AG/NG/S/8, 26 May 2000 – 98p.
102. Tariff rate quotas, Profiles of tariffs in global agricultural markets, AER, ERS/USDA
103. The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The evaluation of its implementation in OECD countries, OECD, 2001
104. Wainio J., Implementation of the Uruguay Round tariff reductions // Agricultural Outlook, Nov.1999 – p.26-31
105. Wainio J., Tarification and tariff reduction, ERS's WTO briefing room, USDA, [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov).
106. WTO negotiations on agriculture, Cairns Group Negotiating proposal, Market access, WTO, Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/54, 10 Nov 2000 – 3p.
107. WTO negotiations on agriculture: Market access, A negotiating proposal by 11 transition countries, WTO, Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/57, 14 Nov. 2000 – 2p.
108. WTO negotiations on agriculture - Market access, Negotiating proposal on behalf of members of the Caribbean Community (CARICOM), WTO, Committee on Agriculture, G /AG/NG/W/100, 15 Jan. 2001 – 5p.
109. WTO negotiations on agriculture, Proposal by Namibia, Market access, WTO, Committee on Agriculture, G/AG/NG/W/143, 23 March 2001 – 2p.