



АНТИДЕМПИНГОВЫЕ МЕРЫ: НЕОБХОДИМА ИНИЦИАТИВА ГОСКОМРЫБОЛОВСТВА РОССИИ

**Ю.А. Бобылов, канд. техн. наук А.И. Френкель,
д-р экон. наук Ю.А. Шпаченков – ВНИЭРХ**

вой торговле. По данным Минторга, к концу 1999 г. наибольшее число ограничений российского экспорта введено со стороны ЕС (15), США (13), Индии (9), Канады, Южной Кореи, Перу, Польши, Украины и Филиппин (по 3). Вот почему необходимо в максимальной степени исключить предоставление односторонних уступок в отношении доступа иностранных товаров и услуг на российский рынок, жестко увязывая такие уступки с ответными требованиями по открытию рынков для российских товаров и услуг. Таких позиций нужно придерживаться как в отношении стран дальнего зарубежья, так и СНГ.

Нужна правовая основа для защиты рыбного хозяйства России в мировой торговле

Большинство торговых конфликтов между странами—членами ВТО решается в рамках двусторонних переговоров, а в крайних случаях — в рамках процедуры разрешения споров ВТО. Этому способствует закрепленное в ВТО право любой страны на ответные меры. В российском законодательстве этот вопрос в деталях пока не проработан, а практическому применению часто препятствуют соображения политического характера.

Возможное возникновение “рыбных войн” России с некоторыми странами Запада и Востока требует тщательного изучения сложившейся практики разрешения торговых конфликтов в системе управления рыбным хозяйством (с привлечением не только ВНИЭРХа и научных организаций в лице ВНИРО, ПИНРО, ТИНРО и др., но и крупных добывающих компаний и различных региональных ассоциаций рыбопромышленников).

В 90-е годы в России не придавалось должного значения разработке детального правового механизма по защите национального товаропроизводителя и соответствующему регулированию как внешней, так и внутренней торговли (практика российской жизни периодически приводит к “торговым войнам” между отдельными регионами, откуда вытекают “непопулярные” действия губернаторов по защите своих региональных рынков).

Важное значение в системе российского законодательства имело принятие Закона РФ “О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами”

“Рыбные войны” России с другими странами возможны

Как известно, в последние годы российский экспорт рыбных товаров более чем в 2 раза превышал их импорт в Россию. В 1997–1998 гг. доход от внешней торговли рыбными товарами составил около 0,5 млрд долл. США в год. Официальные данные о российском экспорте и импорте рыбных товаров в 1999 г. приведены в таблице, общий объем вылова составил около 4,2 млн т. В то же время анализ внешнеторговой практики России показывает, что в ряде случаев рыбное хозяйство России несет существенные экономические потери. Они обусловлены, с одной стороны, пониженной конкурентоспособностью наших товаропроизводителей (особенно при поставке высококачественных рыбных товаров с глубокой степенью обработки). В странах—членах ЕС, Норвегии, Японии и др. продукция часто реализуется по заниженной цене.

Бывают случаи поставок иностранных товаров на внутренний российский рынок также по заниженной

цене и в значительных объемах (импорт сельди из Норвегии в условиях ее относительного избытка на внутреннем рынке). Это подрывает экономические позиции российских товаропроизводителей. На сегодняшний день можно констатировать наличие своеобразных “ножниц”, стригущих доходы товаропроизводителей.

Следует заметить, что такая ситуация, сложившаяся на мировом рынке рыбных товаров при участии России, не является исключением для российской экономики. Товаропроизводители и экспортеры порой испытывают на себе умелое противодействие нежелательному экспорту из России. По данным Минторга РФ, по количеству ограничений экспорта Россия сегодня может считаться одним из самых дискриминируемых государств мира, занимая второе место после КНР. Отчасти это обусловлено тем, что Россия не член ВТО и не использует во внешнеторговой практике общепринятые в ВТО защитные меры для своей экономики.

В этих условиях Россия подвергается жесткой дискриминации в миро-

Вид продукции	Экспорт		Импорт	
	тыс. т	млн долл.	тыс. т	млн долл.
Всего	946,6	1214,8	546,2	173,6
В том числе:				
рыба охлажденная и мороженая	839,9	959,8	298,2	107,9
рыба копченая, соленая, сушено-вяленая	54,9	42,0	7,8	4,2
ракообразные и моллюски	46,5	196,8	6,5	4,1
консервы рыбные и икра	0,6	4,1	115,2	38,1
консервы из ракообразных и моллюсков	1,4	11,4	0,4	0,4
непищевая продукция (рыбная мука и др.)	3,6	0,7	117,2	18,6

(№ 63-ФЗ от 14 апреля 1998 г.), в котором полно и детально отражена мировая торговая практика, регламентированная, в частности, на уровне ГАТТ/ВТО.

В этом законе РФ даются такие определения как “существенный ущерб отрасли российской экономики”, “существенный ущерб от импорта товара, субсидируемого иностранным государством”, “специальные защитные меры”, “антидемпинговые меры” и др.

Комплекс приведенных в этом законе норм имеет достаточно системную основу, однако их реализация на уровне соответствующих министерств и ведомств, а также региональных структур (краев, областей, республик) Федерации требует соответствующих подзаконных актов. При этом необходимо создание технологии диагностики и решения различных проблем по защите экономических интересов российских товаропроизводителей. Необходимы также организационные решения (в частности, уточнение управленческих функций имеющихся внешнеэкономических подразделений).

Видимо, наиболее эффективной стратегией для Госкомрыболовства России при выработке системы защитных антидемпинговых мер и мер по реализации протекционистской политики в области рыбного хозяйства России на начальных стадиях является последовательный пересмотр межправительственных соглашений с другими странами в области рыбного хозяйства для учета принятых в практике ВТО и особенно ЕС защитных мер, компенсационных и антидемпинговых пошлин, т.е. мер, широко применяемых другими правительствами по требованию промышленности и сельского хозяйства [Практическое руководство по Уругвайскому раунду (Женева, 1995). Пер. с англ. — М.: ВИНТИ, 1999].

Развитие антидемпингового законодательства для регулирования мировой торговли в ВТО

Подписанное в рамках Уругвайского раунда ГАТТ/ВТО “Соглашение по защитным мерам” (1995 г.) предусматривает, что, если в результате снижения тарифов страна обнаруживает, что какой-то товар импортировался “в таких больших количествах и на таких условиях, которые причиняют ущерб или угрожают

серьезным ущербом местным производителям”, на определенное время могут применяться защитные меры по ограничению такого импорта (статья XIX ГАТТ).

Шагом вперед в регламентации развития мировой торговли стали требования к отмене “мер серой зоны” в виде использования США и странами—членами ЕС “добровольных экспортных ограничений” (ДЭО) или “договоренностей о разделе рынка” (ДРР). В рамках этих соглашений импорт лимитировался только из определенных стран. Но это рассматривается как фактор дискриминации в торговле. В то же время в 90-е годы имелось более 200 двусторонних или многосторонних договоренностей ДЭО или ДРР.

Для более эффективной внешней торговли рыбными товарами и одновременно для защиты по ряду позиций своих товаропроизводителей (например, морских рыбных портов) для России актуально продуманное вхождение в эту “серую зону”. Постановка таких актуальных проблем снова ставит вопрос о создании специализированного внешнеторгового подразделения в структуре Госкомрыболовства России.

Важно отметить, что “Соглашение по защитным мерам” предусматривало упразднение всех “мер серой зоны” к 1 января 1999 г. Поскольку Россия не является членом ВТО, на нее это положение не распространяется. В этой связи в ближайшие годы мероприятия по антидемпинговой политике могут быть весьма высокоэффективными именно на основе использования ДЭО и ДРР (особенно для двусторонних межправительственных соглашений).

В частности, полезно учесть опыт Японии, которая еще в 1955 г. стала членом ГАТТ, однако более 30 лет в целях реализации протекционистской политики практиковала ДЭО (например, на экспорт гончарных и керамических изделий). В Японии ДЭО вводились как по решению Министерства внешней торговли и промышленности, так и по инициативе самих фирм-экспортеров. В первом случае для экспорта продукции требуется разрешение министерства. Во втором случае контроль за поставками осуществляется отраслевой ассоциацией (в рыбном хозяйстве России такие задачи могла бы решать ВАРПЭ).

При этом очевидно, что, прибегая к ограничениям, ассоциации товаропроизводителей Японии руководствуются не только соображениями сохранения партнерских отношений со своими зарубежными коллегами, но и стремятся воспользоваться складывающейся ситуацией для принятия шагов по картелированию рынка: предотвращению излишней конкуренции среди японских поставщиков, сохранению за ними соответствующей доли рынка, улучшению качества поставляемой продукции и т.д. (Иванов, 1999).

Введение такой практики в Госкомрыболовстве России требует учета действующего в России законодательства и его совершенствования с принятием специальных постановлений Правительства России (отрасль готова дать конкретные предложения).

Основные принципы “Соглашения по защитным мерам”

Следует привести ряд важнейших принципов и отметить их применимость в антидемпинговой политике в рыбном хозяйстве России.

1. ВТО обязывает своих членов отменять добровольные ограничения экспорта и импорта (ДЭО и ДРР). Россия не член ВТО. В этой связи в ближайшие годы следует как можно более широко применять ДЭО и ДРР в целях развития рыбного хозяйства и повышения конкурентоспособности ведущих товаропроизводителей. В последующем можно постепенно переходить на нормы ВТО.

2. Учет “серьезности ущерба” при применении мер защитной политики. Такой ущерб трактуется как “значительное общее ухудшение позиции национальной промышленности” и большинства товаропроизводителей (например, в области судоремонта российских судов). В этой связи необходима система показателей оценки “серьезности ущерба” применительно к основным видам деятельности Госкомрыболовства России.

3. Определение органов, ответственных за проведение исследований при угрозе “рыбных войн”. Необходимо уточнение организационных структур рыбного хозяйства на всех уровнях иерархии, осуществляющих мониторинг экспортно-импортной деятельности, и их полномочий. В первую очередь к ним надо отнести

центральный аппарат Госкомрыболовства России, органы регионально-го и местного управления, конкретные рыбохозяйственные предприятия. Важное значение имеет установление взаимосвязей между ними и определение порядка взаимодействия. Особо следует учесть требования к взаимодействию с “внешней средой” в лице стран-импортеров и стран-экспортеров, а также их компаний и ассоциаций.

4. Применение защитных мер предполагает обеспечение структурных перестроек в хозяйстве и, скорее, усиление, чем ограничение конкуренции на международных рынках. Защитные меры целесообразно применять лишь на временной основе, чтобы дать возможность рыбному хозяйству приспособиться к усиливающейся конкуренции (совершенствование техники и технологии, рационализация производственных структур и др.), которая рано или поздно последует за отменой защитных мер.

5. Компенсация потерь в торговле предполагает, что сторона, вводящая защитные меры, должна предоставить адекватную компенсацию другой стороне, чтобы снизить опасность конфронтации и возникновения “рыбной войны”. По нормам ВТО ответные меры не могут приниматься в течение первых трех лет действия защитной меры. В этой связи эта норма может снизить уровень конфронтации со стороны членов ВТО, поскольку Россия уже ведет переговоры о присоединении к ВТО.

6. Специальные и дифференцированные условия в отношении развивающихся стран и стран с переходной (к рынку) экономикой. Этот принцип реализуется на основе применения ВТО ряда более льготных нормативов и показателей оценки. Здесь требуется изучение ситуаций применительно к тем или иным направлениям деятельности в мировом рыбном хозяйстве.

Приведенные выше принципы можно использовать в практике управления Госкомрыболовства России (совместно с администрациями регионов).

Защитные меры для целей развития

Правила ГАТТ/ВТО предусматривают гибкий подход к развивающимся странам и к странам с переходной экономикой по ограничению импорта на временный период с целью разви-

тия новых или зарождающихся отраслей (и их секторов). В то же время предусматриваются жесткие условия для выполнения этих правил.

Проблемным вопросом для Госкомрыболовства России является введение защитных мер для поддержки развития отдельных направлений производства (например, освоение нетрадиционных водных биоресурсов на Дальнем Востоке). В свою очередь, это может сдерживать экспорт товаров из сильных стран-экспортеров АСЕАН, АТЭС и др. (в том числе в третьи страны).

По правилам ГАТТ/ВТО, которые полезно учитывать и в Госкомрыболовстве России, правительство, которое намерено обеспечить более высокую защиту рынка посредством применения ограничений, должно уведомить Секретариат ВТО о следующем:

какая отрасль или отрасли промышленности, существующие или новые, нуждаются для своего развития в более высокой защите;

каков характер предлагаемых защитных мер (рост тарифов, введение количественных ограничений на импорт или его лицензирование);

каковы специфические трудности для развития указанных отраслей, которые вызываются импортом;

почему иные, чем существующие меры, не могут быть осуществлены. Соответствующее уведомление должно быть послано до того, как мера введена.

В ВТО защитные меры вводятся после их изучения, согласования и одобрения рабочими органами ВТО. По правилам ГАТТ/ВТО антидемпинговые меры должны быть связаны с субсидиями и компенсационными мерами (имеется соответствующее “Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам”). В этой связи специальные пошлины делятся на антидемпинговые и компенсационные.

Страна-импортер может вводить компенсационные пошлины на субсидированный импорт и антидемпинговые пошлины — на демпинговый импорт лишь после того, как на основе исследований (подтверждающих, что такой импорт причиняет “материальный ущерб” местной промышленности) будет установлен факт несправедливого субсидирования или демпинга. В любом случае расследование начинается при поступлении заявления от товаропроизводителей (их ассоциации).

Требования к информации для обоснования антидемпинговых и компенсационных пошлин

Правила ГАТТ/ВТО устанавливают требования, которые национальные товаропроизводители должны учитывать, подавая заявление о демпинговом или субсидированном импорте.

Международная практика показала, что большое число таких заявлений не соответствует установленным требованиям и в ходе проверок отвергается. Поскольку рассмотрение этих заявлений часто создает неопределенность на рынке, ГАТТ/ВТО рекомендует проверяющим органам избегать публичного оповещения о факте подачи заявлений. Однако после того, как решение инициировать проверку принято, проверяющие обязаны оповестить всех заинтересованных об этом, в том числе назвать страну-экспортера, сообщить базисные параметры конкретного демпингового или компенсационного случая, включая обоснование причиняемого ущерба.

Заявление о введении антидемпинговых и компенсационных пошлин должно содержать информацию об объеме местного производства, приходящегося на производителей, подающих заявление; характеристику субсидируемого или демпингового товара; название стран-экспортеров, сведения о каждом известном экспортере или иностранном производителе, перечень импортеров товара; данные по демпингу/субсидированию, а также цены, по которым товар продается на местном рынке страны-экспортера и его экспортные цены.

Заявление о компенсационных мерах должно содержать сведения о размере и виде субсидии; запросе и ущербе; информацию об объеме субсидированного или демпингового импорта; данные о негативных воздействиях такого импорта на цены местного рынка и на местную промышленность. Особое значение имеет правильная оценка ущерба, нанесенного местной промышленности (примеры такого ущерба в рыбном хозяйстве России периодически публикуются в наших СМИ, но сами расчеты не приводятся).

Итак, знание правил введения антидемпинговых и компенсационных пошлин необходимо для установления более эффективных торговых отношений между странами.