

© 2011 г.

Илья Гадыршин

(Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики)

(e-mail: Gadyrshin<@rambler.ru)

ВОЗМОЖНОСТИ СНИЖЕНИЯ РОЛИ АНТИДЕМПИНГОВЫХ МЕР В ХОДЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В последние десятилетия антидемпинговые меры стали одной из основных угроз стабильности международной торговой системы. Изменить сложившуюся ситуацию возможно посредством кардинального пересмотра норм ВТО в данной области, однако сегодня такой вариант является труднодоступным. Возможно, есть альтернативный путь снижения роли антидемпинговых мер в современной международной торговле, и этот путь связан с международной экономической интеграцией.

Ключевые слова: антидемпинг, экономическая интеграция, регулирование международной торговли.

Защита национального производителя во все времена являлась одной из основных задач государства в сфере отношений с другими странами. Сложно представить ситуацию, в которой страдающая от импорта национальная отрасль обращается за помощью к государству и получает отказ из соображений необходимости повышения общей эффективности распределения ресурсов или невозможности отказаться от значительных выгод потребителей, получаемых за счет дешевого импорта. Как правило, государство склонно оказать необходимую поддержку обратившейся за помощью отрасли, при этом интересы потребителей обычно отходят на второй план. Причины подобной расстановки приоритетов государства вполне очевидны. Производители обычно влиятельнее потребителей за счет сильного лобби и лучшей организации. Кроме того, существует необходимость сохранения рабочих мест на предприятиях, проигрывающих конкурентную борьбу с иностранными товарами. Поэтому инструментарий государства по защите национального производства от импорта традиционно является обширным.

Классическими и наиболее мощными инструментами ограничения импорта, помимо прямого запрета ввоза товаров, являются импортный тариф и импортные квоты. Однако значимость этих инструментов для ре-

гулирования международной торговли во второй половине XX века значительно снизилась вследствие заключения норм Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года (далее – ГАТТ). Это побудило страны искать альтернативные инструменты регулирования импорта. Среди таких инструментов особенно выделяются антидемпинговые меры.

Антидемпинговые меры, которые стала использовать Канада для защиты от экспансии американских сталелитейных компаний в начале XX века, вскоре были взяты на вооружение большинством развитых стран. При согласовании текста ГАТТ 1947 антидемпинговые меры были в качестве исключения разрешены для защиты от импорта, они предусмотрены VI статьей соглашения вместе с компенсационными мерами. На протяжении второй половины XX века данный инструмент набирал популярность. Так, если по состоянию на май 1958 года во всех странах-членах ГАТТ (за исключением Канады и Новой Зеландии) насчитывалось 37 постановлений, устанавливающих антидемпинговые меры, то в конце декабря 1989 года только в США, Канаде, Новой Зеландии и Европейских Сообществах действовали уже 530 таких постановлений¹. При этом необходимо отметить, что если до 70–80 гг. XX века данным инструментом пользовались лишь несколько развитых стран (США, Канада, Новая Зеландия, Европейские Сообщества и ряд других), то в последние десятилетия такие развивающиеся страны, как Индия, Аргентина, Турция, Китай находятся среди лидеров по количеству принятых антидемпинговых мер: только в Индии за последние 15 лет принято 419 антидемпинговых мер (наивысший показатель среди членов ВТО)².

Очевидно, что в современном мире антидемпинговые меры стали одним из основных инструментов защиты национальных производителей от импорта иностранных товаров. Такая популярность антидемпинговых мер связана с рядом факторов, выгодно отличающих их от прочих инструментов торговой политики.

Во-первых, антидемпинговые меры являются удобным инструментом выборочной, или точечной, защиты национальных производителей. Антидемпинговая мера вводится для противодействия демпинговому импорту, поэтому только конкурирующие с таким импортом производители

¹ Finger J. M. Dumping and Antidumping: the Rhetoric and the Reality of Protection in Industrial Countries // The World Bank Research Observer. – 1992. – том 7, № 2. – с. 133

² Данные официального сайта Всемирной торговой организации. – 2011. – [Электронный ресурс] URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm.

могут рассчитывать на государственную поддержку. Таким образом, государство может с помощью данного инструмента решать проблемы отдельных отраслей, при этом не предоставляя прочим секторам экономики оснований просить аналогичной помощи.

Во-вторых, применение антидемпинговых мер можно достаточно легко оправдать перед иностранными партнерами, чьи интересы такая мера затрагивает. Согласно идеологии антидемпинговых мер источником проблем национальных производителей является антиконкурентное поведение иностранных поставщиков, поэтому антидемпинговые пошлины призваны лишь восстановить “справедливые” условия ведения конкуренции. Таким образом, акцент выгодно смещается с вопроса низкой конкурентоспособности национальных производителей на вопрос необходимости спасения национального производства от хищнических нападков недобросовестных иностранных компаний. По нашему мнению, хорошее идеологическое обоснование использования данного инструмента стало одним из важнейших факторов, сделавших антидемпинговые меры одним из основных инструментов протекционизма современности.

В-третьих, существующие правила введения антидемпинговых мер предоставляют государственным органам, уполномоченным на проведение антидемпинговых расследований, большую свободу как в выборе методик расчета размеров демпинга и ущерба национальных производителей, так и в выборе информации, на основании которой такие расчеты будут проводиться.

Для лучшего понимания механизма функционирования антидемпинговых мер необходимо понимать суть явления, против которого эти меры направлены, а именно – суть демпинга. Под демпингом принято понимать поставку товара за рубеж по цене ниже, чем при обычном ходе торговли на национальном рынке производителя этого товара. Таким образом, демпинг – это один из видов проявления ценовой дискриминации в международной торговле. Демпинг невозможно осуществить, если домашний рынок производителя открыт для возврата товара, поставленного на экспорт (если возможно осуществление арбитража). В таком случае цены на двух рынках будут выравниваться, и демпинг, по определению, станет невозможным. Таким образом, осуществлять демпинг можно только с “закрытого” (например, высокими импортными пошлинами) рынка.

Также стоит отметить, что демпинг может быть естественным следствием различных условий спроса на домашнем и экспортном рынке. Ес-

ли домашний и экспортный рынки обособлены, и спрос на товар дома будет выше спроса за рубежом, экспортные поставки будут, вероятнее всего, осуществляться по демпинговым ценам.

Основы теории демпинга были заложены Дж. Винером в 20-х годах XIX века. Винер различал три вида демпинга¹:

случайный демпинг – включающий ненамеренный демпинг и несистемное избавление от накопившихся складских запасов;

периодический или *краткосрочный* демпинг, длящийся в течение нескольких месяцев или лет, – в данную категорию подпадает как демпинг с целью установления торговых связей, а также привлечения новых покупателей, так и хищнический демпинг (практика установления цен ниже себестоимости для выживания конкурентов с рынка с целью получения монопольного контроля над рынком);

продолжительный или *долгосрочный* демпинг – торговая тактика, применяемая для поддержания необходимого уровня загрузки имеющихся производственных мощностей, либо для увеличения продаж с целью достижения большей экономии от масштаба, не сбивая при этом цены на внутреннем рынке.

По мнению Винера, противодействовать демпингу нужно лишь в том случае, если потери национальной отрасли будут больше выигрышей потребителя. В частности, Винер считал, что периодический демпинг вредит импортирующему государству, поскольку он может причинить ущерб национальным производителям и при этом длится недостаточно долго для того, чтобы обеспечить местных потребителей долгосрочным источником дешевой продукции. При долгосрочном же демпинге выгоды потребителей в длительном периоде будут больше потерь производителей, и импортирующая демпинговый товар экономика в целом выиграет.

Относительно недавно были выдвинуты теоретические обоснования необходимости противодействия долгосрочному демпингу, который Винер не считал необходимым ограничивать. Так, в работе R. Уиллига² рассматривается проблема стратегического демпинга. Данный вид демпинга наблюдается, когда при осуществлении долгосрочного демпинга с целью достижения экономии от масштаба, производители, находящиеся в стране, куда направлен демпинговый импорт, не могут достичь аналогичной

¹ Neils G. What is antidumping policy really about? // Journal of economic surveys. – 2000. – том 14, № 4. – с. 472

² Willig R.D. Economic Effects of Antidumping Policy. // Brookings Trade Forum. – 1998.

экономии от масштаба в связи с закрытостью рынка экспортера и, следовательно, несут потери.

Тем не менее, именно высказанные Винером идеи легли в основу современных методов по противодействию демпингу, а появившиеся в последующие годы теории оказали очень слабое влияние на антидемпинговые инструменты, применяющиеся в настоящее время¹.

В современном мире основным инструментом противодействия демпингу являются антидемпинговые меры. В рамках Всемирной торговой организации приняты в значительной степени детализированные правила применения антидемпинговых мер, в связи с чем в настоящее время данный инструмент применяется в большинстве стран мира схожим образом. Ориентиром для создания национальных норм, регулирующих применение антидемпинговых мер, являются статья VI ГАТТ 1994 и входящее в перечень обязательных соглашений ВТО Соглашение о применении статьи VI ГАТТ 1994.

Каковы основные принципы применения антидемпинговых мер, закрепленных в нормах ВТО? Сначала отметим, что странам-членам ВТО дано право ограничивать демпинг путем применения антидемпинговых мер, но при этом нигде в текстах соглашений не сказано, что демпинг необходимо ограничивать. Таким образом, принятие ограничительных мер в отношении демпингового импорта является правом, но никак не обязанностью стран-членов ВТО.

Обязательным условием введения антидемпинговых мер является проведение расследования, для удобства также называемого антидемпинговым. В ходе антидемпингового расследования уполномоченному органу необходимо установить три основных факта: факт наличия демпинга, факт причинения ущерба национальной отрасли экономики, производящей товар, аналогичный товару, поставляемому по демпинговым ценам, и факт наличия причинно-следственной связи между демпингом и ущербом (то есть, что ущерб вызван именно демпингом, а не какими-либо третьими факторами). Правила установления этих фактов также прописаны в текстах ВТО, однако детализация этих правил не очень высока, особенно в отношении ущерба и причинно-следственной связи.

Согласно правилам ВТО, антидемпинговая мера может быть установлена на срок, не превышающий пяти лет, однако по истечении этого

¹ Обзор современных теорий, посвященных демпингу, можно найти в работе Neils G. What is antidumping policy really about? // Journal of economic surveys. – 2000. – том 14, № 4.

срока может быть проведено повторное расследование, имеющее целью установить, существует ли необходимость в продолжении применения такой меры. В случае если уполномоченный орган придет к выводу, что действие меры должно быть продолжено, срок действия меры может быть продлен на срок, также не превышающий пяти лет. Таким образом, теоретически, однажды установленная антидемпинговая мера может действовать неограниченно долгое время. На практике существуют прецеденты, когда антидемпинговые меры применялись более 20 лет. Так, установленная в США антидемпинговая мера в отношении колючей проволоки, ввозимой из Аргентины, применялась на протяжении 24 лет (с 1985 по 2009 год)¹.

По результатам антидемпингового расследования страна имеет право установить антидемпинговую пошлину, которая взимается в дополнение к действующей таможенной пошлине. Единственным ограничением размера антидемпинговой пошлины является правило, что эта пошлина не может превышать размера демпинговой маржи, установленного в ходе расследования. Для целей определения размера демпинговой маржи правила ВТО позволяют использовать различные методики, в том числе методику конструирования нормальной стоимости. Эта методика активно используется, например, в США (по разным оценкам, она применяется в 30-66% антидемпинговых расследований, проводимых в данной стране²). Правила конструирования нормальной стоимости дают большую свободу в выборе данных для конструирования и методов расчета, что позволяет компетентным органам завышать размеры демпинговой маржи. Таким образом, размер антидемпинговой пошлины определяется только расчетами уполномоченного органа, и нередко случаи установления пошлин в размере 30-50% таможенной стоимости товара, существуют также прецеденты установления пошлин, превышающих 100% стоимости. Так, в 1995 году в Мексике была установлена антидемпинговая пошлина в отношении импортируемой из Германии холоднокатаной стали в размере 185,76% от таможенной стоимости³.

¹ Temporary Trade Barriers Database. – 2011. – [Электронный ресурс] URL: <http://go.worldbank.org/W5AGKE6DH0>.

² Neils G. What is antidumping policy really about? // Journal of economic surveys. – 2000. – том 14, № 4. – стр. 471.

³ Temporary Trade Barriers Database. – 2011. – [Электронный ресурс] URL: <http://go.worldbank.org/W5AGKE6DH0>.

Система по урегулированию споров ВТО предоставляет возможность странам-членам ВТО оспаривать правомочность введения антидемпинговых мер, если есть основания считать, что мера была введена с нарушением норм ВТО. Однако применение системы по разрешению споров связано с большими затратами ресурсов и времени, поэтому даже если мера принимается с нарушениями, объемы поставок, затрагиваемые этой мерой, должны быть очень значительными, чтобы имело смысл инициировать разбирательство.

Несовершенные правила применения антидемпинговых мер вкупе с выгодной идеологией антидемпинговой защиты и удобством использования данного инструмента для государственных органов делают антидемпинговые меры одной из основных угроз достижениям последних 60 лет в области либерализации международной торговли в рамках ГАТТ. При этом очевидно, что в обозримом будущем регулирующие применение антидемпинговых мер нормы значительно не изменятся. Несмотря на то, что многие члены ВТО выдвигали предложения о существенном пересмотре действующих правил, повестка дня нового раунда многосторонних торговых переговоров, открытого в 2001 году в городе Доха, предполагает лишь работу по уточнению формулировок принятых ранее норм, при этом принципы применения данного инструмента пересмотру подлежать не будут.

Однако, возможно, есть альтернативный путь снижения роли антидемпинговых мер в современной международной торговле. В последние несколько десятилетий мир столкнулся с невиданным ранее ростом количества новых интеграционных соглашений. Только за период с 1 января 2007 г. по 31 июля 2010 г. в ВТО было нотифицировано 107 новых интеграционных соглашений¹ (для сравнения, с 1949 по 2006 год членами ВТО было подано всего 367 нотификаций²). Несмотря на то, что количество соглашений несколько меньше количества нотификаций (в связи с необходимостью двойного нотифицирования соглашений, содержащих положения в отношении как торговли товарами, так и услугами), приведенные цифры вполне адекватно отражают масштаб данного явления.

¹ Данные официального сайта Всемирной торговой организации. – 2011. – [Электронный ресурс] URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

² Fiorentino R.V., Verdeja L., Toqueboeuf C. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update (Discussion Paper). – Geneva: WTO. – 2007. [Электронный ресурс] URL: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf. – с. 3.

Одно из наиболее часто встречающихся в экономической литературе объяснений столь значительного роста интереса стран мира к экономической интеграции связано с затруднениями, которые в настоящее время существуют в процессе многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО. Очевидно, что принятие решений на основе консенсуса в рамках организации с более чем полутора сотнями членов является очень затратным как с точки зрения необходимого на проведение переговоров времени, так и с точки зрения вложения других ресурсов. Интеграционные соглашения в этом плане являются более “дешевыми” и позволяют получить результат в виде увеличения товарооборота между странами в гораздо более быстрые сроки. Эту точку зрения подтверждает также тот факт, что 90% соглашений, нотифицированных в ВТО, являются соглашениями о создании зон свободной торговли – самой первой стадии экономической интеграции¹. Такие соглашения обычно заключаются для стимулирования взаимной торговли между странами и не предполагают необходимости сближения экономической политики партнеров по соглашению.

Помимо увеличения взаимного товарооборота заключение интеграционного соглашения имеет еще одну важную цель – установление правил игры во взаимной торговле и, тем самым, повышение стабильности торгового режима. Однако такая стабильность будет до некоторой степени условной, если у стран, заключающих соглашение, будет возможность применять антидемпинговые меры в отношении импорта из стран-партнеров. Поэтому отмена возможности применения антидемпинговых мер в рамках интеграционного соглашения, на наш взгляд, является логичным шагом с точки зрения задач таких соглашений.

Существует вероятность, что именно интеграционные соглашения могут в будущем сыграть наиболее значимую роль в снижении количества применяемых антидемпинговых мер. Демпинг в условиях свободной торговли затруднительно, поскольку открытие рынков приводит к сближению цен на них. Поэтому в рамках интеграционного объединения нет явной необходимости в существовании инструмента, специально предназначенного для противодействия демпингу. Задача защиты национальных производителей в случае наплыва импорта может решаться за счет применения специальных защитных мер, тем более что данный инструмент в

¹ Данные официального сайта Всемирной торговой организации. – 2011. – [Электронный ресурс] URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm

гораздо большей степени ориентирован на повышение конкурентоспособности национальной отрасли, нежели антидемпинговые меры.

Кроме того, как отмечалось выше, отмена возможности применения антидемпинговых мер повышает стабильность торговых отношений стран, что особенно важно для развития долгосрочных деловых связей частного сектора.

Отметим, что в экономической литературе можно встретить мнение, что отмена возможности применения антидемпинговых мер в рамках интеграционного объединения должна быть сопряжена с введением общих правил охраны конкуренции для целей защиты национальных производителей от хищнического демпинга. Мы придерживаемся мнения, что отмена возможности применения антидемпинговых мер не должна увязываться с необходимостью введения общих правил защиты конкуренции (при этом не оспаривая положительных эффектов от введения таких правил).

По нашему мнению, антимонопольные меры по сути в значительной мере решают задачи, которые ставятся перед антидемпинговыми мерами. равносильна просто отмене антидемпинговых мер. Во-первых, осуществление хищнического захвата рынка в условиях свободной торговли практически неосуществимо. Во-вторых, исследования показывают, что в подавляющем большинстве случаев антидемпинговые меры применяются в отношении рынков, хищнический захват которых в рамках понятий антимонопольного права неосуществим. В-третьих, судебная процедура разбирательства, применяемая в антимонопольном праве, предъявляет существенно более жесткие требования к доказательствам, чем административная процедура принятия антидемпинговых мер, что еще больше снижает вероятность введения защитных ограничений.

Принимая во внимание цели заключения интеграционных соглашений, отмена возможности применения антидемпинговых мер при заключении таких соглашений является, на наш взгляд, логичным шагом. Однако на практике страны, заключающие такие соглашения, очень редко идут на ограничение своих прав на применение антидемпинговых мер. Согласно ряду проведенных в последние годы исследований, в подавляющем большинстве современных интеграционных соглашений применение антидемпинговых мер не запрещено¹. Рассмотрим пример несколь-

¹ См., например, Voon T. Eliminating trade remedies from the WTO: Lessons from regional trade agreements. // *International and Comparative Law Quarterly*. – 2010. – том 59, № 3. – с. 625–667.

ких соглашений, в рамках которых страны отказались от возможности применения антидемпинговых мер.

Взаимное применение антидемпинговых мер в отношении стран-членов запрещено в Европейском союзе с момента окончания формирования таможенного союза в конце 60-х годов XX века. Хотя, несомненно, нужно отметить, что ЕС – уникальное интеграционное объединение, достигшее очень высокой степени экономической интеграции национальных рынков стран-участниц. Поэтому отмена взаимного применения антидемпинговых мер для такого объединения была ожидаемым шагом.

Заслуживает внимания практика, сложившаяся в зоне свободной торговли Австралии и Новой Зеландии. Соглашение между Австралией и Новой Зеландией о более тесных экономических отношениях от 1983 г. предполагает отмену возможности взаимного применения антидемпинговых мер, но при этом устанавливает экстерриториальный характер применения антимонопольного права для данных государств. На практике это означает, что антимонопольные органы обеих стран, являясь независимыми друг от друга, оперируют на общем рынке двух стран. Антимонопольные дела при этом могут рассматриваться в национальных судах любого из двух государств. Отметим, что данная система построена на уровне зоны свободной торговли без намерения серьезного углубления интеграции национальных рынков Австралии и Новой Зеландии в ближайшем будущем.

Наиболее интересным с нашей точки зрения является пример зоны свободной торговли, созданной Канадой и Чили в 1997 году, в рамках которой страны отказались от взаимного применения антидемпинговых мер, оставив взамен лишь обещания оказывать содействие антимонопольным органам в случае необходимости получения информации. При этом первоочередной целью данного соглашения является не углубление взаимной интеграции национальных экономик, а, скорее, создание предсказуемых условий внешней торговли, как и в большинстве создаваемых в настоящее время зонах свободной торговли. Также отметим, что в данном соглашении для целей защиты национальных производителей от наносящего ущерб импорта создана двухуровневая система специальных защитных мер, состоящая из мер, предусмотренных статьей XIX ГАТТ 1994, а также двусторонних специальных защитных мер. Эти меры могут быть использованы для временной защиты национальных производителей, если они не смогут нормально конкурировать с импортом из страны-партнера по соглашению.

По нашему мнению, соглашение Канады и Чили можно считать образцом построения внутренней системы защитных мер для интеграционного соглашения уровня зоны свободной торговли. Применяя аналогичный подход при заключении интеграционных соглашений со своими основными и перспективными торговыми партнерами, страны могут в значительной степени обезопасить свой экспорт от угрозы антидемпингового преследования. Принимая во внимание количество уже действующих и еще находящихся в процессе переговоров интеграционных соглашений, применение такого подхода в глобальном масштабе способно в значительной мере снизить количество принимаемых антидемпинговых мер и сделать международную торговлю более предсказуемой.
