

Международное торговое право

СУБСИДИИ И КОМПЕНСАЦИОННЫЕ ПОШЛИНЫ: ПРАВИЛА ГАТТ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РФ

Р.А. Шепенко*

На протяжении всей истории Генерального соглашения по тарифам и торговле (далее: ГАТТ) субсидии выступали одним из основных источников торговых трений и споров, что главным образом было обусловлено отсутствием международного согласия в отношении вопроса о том, какую роль должны играть правительства в оказании содействия инвестициям, производству и торговле. Основным препятствием для субсидируемого экспорта выступали не положения ст. XVI ГАТТ, касающиеся собственно использования субсидий, а применение компенсационных пошлин определенным кругом стран с целью предупреждения нанесения материального ущерба национальным отраслям промышленности на основании положений ст. VI ГАТТ.

Правила по субсидиям ГАТТ 1947 года изменялись несколько раз. Первоначально ст. XVI ГАТТ содержала только положения по консультациям и уведомлениям. В 1955 году в нее были добавлены положения (раздел В) по экспортным субсидиям и появилось разделение на “сырьевые” и “несырьевые” товары. Экспортные субсидии по несырьевым товарам были запрещены, если они приводили к превышению экспортной цены, сопоставимой с отечественной. Обязательство в отношении сырьевых товаров, включая сельскохозяйственные, сводилось только к “избеганию” использования экспортных субсидий таким образом, чтобы ни один из участников ГАТТ не занял более значительное место, чем по справедливости причитается ему в мировом экспорте данного товара. Первый пояснительный список экспортных субсидий был утвержден в 1960 году. Так как субсидии рассматривались как способные изменять конкурирующие отношения между импортируемыми и отечественными

*Аспирант Московской государственной юридической академии.

товарами, ГАТТ уполномочило договорившиеся стороны на получение компенсации. Отдельная ст. VI ГАТТ разрешила наложение компенсационной пошлины на товары, которые приносят выгоду от субсидий вне зависимости от того, предоставлялись ли субсидии прямо или косвенно на экспорт какого-либо товара или приводили к уменьшению экспортной цены по сравнению с отечественной ценой экспортирующей страны, но только в случае существования необходимости устранения ущерба от субсидируемого импорта.

Правила по субсидиям были значительно расширены после принятия в 1979 году в ходе токийского раунда переговоров ГАТТ Соглашения по интерпретации и применению ст. VI, XVI и XXIII ГАТТ (далее: Соглашение)¹, которое сконцентрировало внимание на запрещении экспортных субсидий безотносительно к их дифференциальному воздействию на цены. В отношении отечественных субсидий Соглашением было впервые закреплено международное правило по этому вопросу. В частности, было отмечено, что отечественные субсидии могут наносить ущерб промышленности или серьезно ущемлять интересы другого участника ГАТТ, поэтому от участников потребовали избегать таких действий. Соглашение предусматривало проведение консультаций и регламентировало процедуры урегулирования споров. И конечно, в соответствии с Соглашением импортирующая страна получила право налагать компенсационные пошлины на основании определения о том, что отечественной промышленности нанесен или существует угроза нанесения материального ущерба, вызванного субсидированием.

Новое Соглашение (и семь приложений к нему) по субсидиям и компенсационным мерам было заключено в рамках уругвайского раунда переговоров ГАТТ 15 апреля 1994 г. По количеству рассмотренных вопросов оно является существенным улучшением по сравнению с соглашением токийского раунда. Оно, так же как и другие торговые соглашения, применяется ко всем членам Всемирной торговой организации (далее: ВТО), учрежденной на этом же раунде переговоров. В соответствии со ст. 32.5 Соглашения каждая страна-участница принимает все необходимые меры общего или частного характера для обеспечения не позднее даты вступления в силу для нее Соглашения соответствия ее законов, нормативных актов и административных процедур положениям Соглашения в той мере, как они могут применяться к данной стране-участнице. Вслед за этим государство-участники внесли соответствующие изменения в национальное законодательство. Например, в США это было сделано посредством принятия 8 декабря 1994 г. Закона о торговых соглашениях. Основные понятия прежнего Соглашения сохранены. В Соглашении содержится новое согласованное определение субсидии: "финансовый вклад правительства" или какого-либо государствен-

ного органа и “льгота”, получаемая в этой связи. Одним из ключевых моментов является концепция “специфичности”, заимствованная из практики Соединенных Штатов, когда субсидия предоставляется ограниченному кругу предприятий. Субсидии в отношении сельскохозяйственных продуктов из сферы действия Соглашения исключены, поскольку они регламентируются Соглашением по сельскому хозяйству, также заключенным в ходе уругвайского раунда переговоров². Некоторые виды субсидий запрещены, другие дают основания для принятия мер, третьи — наоборот.

Запрещенными в соответствии со ст. 3.1 Соглашения являются субсидии, которые увязаны по закону или фактически в качестве единственного или одного из нескольких условий с результатами экспорта (экспортные субсидии), или субсидии, увязанные по закону или фактически в качестве единственного или одного из нескольких условий с использованием отечественных товаров вместо импортных. Список экспортных субсидий содержится в Приложении I к Соглашению. К ним относятся программы, допускающие удержание валюты, либо любая подобная практика, которая влечет за собой выплату премии при экспорте, внутренние транспортные и фрахтовые тарифы для экспортных отгрузок, устанавливаемые или взимаемые правительствами на более льготных условиях по сравнению с перевозками на внутреннем рынке, полное или частичное освобождение, уменьшение или отсрочка прямых налогов или отчислений на социальное страхование, уплачиваемых или подлежащих уплате промышленными или торговыми предприятиями, которые связаны с экспортом и т.д., а также любые другие расходы за государственный счет, представляющие собой экспортную субсидию в смысле ст. XVI ГАТТ 1994 года.

Под субсидиями, дающими основания для принятия мер, понимаются субсидии, оказывающие неблагоприятное воздействие на интересы другой страны—участницы Соглашения (ст. 5), а именно:

- наносящие ущерб отечественной промышленности другой страны-участницы;
- аннулирующие или сокращающие выгоды, прямо или косвенно извлекаемые другими странами—участницами ГАТТ 1994 года;
- серьезно ущемляющие интересы другой страны-участницы (так называемый серьезный ущерб), то есть когда общая величина субсидирования в стоимости товара превышает 5%.

Третья категория — это субсидии, не дающие оснований для принятия мер (ст. 8.1 Соглашения), которые, в свою очередь, подразделяются на субсидии, которые не являются специфическими, и на субсидии, являющиеся таковыми, но доступ к которым четко не ограничен только определенными предприятиями или право на получение субсидии не является автоматическим, а критерии и ус-

ловия ее получения четко не оговорены в законе и подзаконных актах и т.д.

Кроме того, не дает основания для принятия мер помощь на исследовательские работы, осуществляемые фирмами, а также высшими учебными заведениями и научными организациями на контрактной основе с фирмами при условии, что помощь покрывает не более 75% стоимости промышленных исследований, расходов на персонал (исследователи, техники и другой вспомогательный персонал, занятый исключительно исследовательской деятельностью), расходы на инструменты, оборудование, землю и сооружения, используемые исключительно и постоянно (за исключением продажи на коммерческой основе) для целей исследовательской деятельности, помощь неблагополучным регионам, которая предоставляется в рамках общего регионального развития, и т.д.

Статья 27 Соглашения предусматривает специальный и дифференцированный режим по вопросу использования запрещенных субсидий для развивающихся стран-участниц. Это обусловлено тем, что для таких стран, как Боливия, Камерун, Конго, Кот-д'Ивуар, Доминиканская Республика, Египет, Гана, Гватемала, Гайана, Индия, Индонезия, Кения, Марокко, Никарагуа, Нигерия, Пакистан, Филиппины, Сенегал, Шри-Ланка и Зимбабве, субсидии могут играть важную роль в программах экономического развития. Поэтому они вправе пользоваться определенными изъятиями из правил до тех пор, пока уровень их ВВП на душу населения не превысит 1 тыс. долл. США. Другие развивающиеся страны должны отменить свои экспортные субсидии в течение восьмилетнего периода с даты вступления для них в силу Соглашения. Развивающаяся страна (за исключением вышеперечисленных), достигшая конкурентоспособности по экспорту какого-либо товара, отменяет экспортные субсидии по такому товару в течение двух лет³. Программы субсидирования, которые были начаты на территории любой страны до даты подписания такой страной Соглашения и которые не соответствуют его положениям, должны быть приведены в соответствие с положениями Соглашения в течение трех лет с даты вступления в силу Соглашения в отношении такой страны. Согласно ст. 29.1 Соглашения, страны-участницы, находящиеся в процессе перехода от планово-централизованной к рыночной экономике свободного предпринимательства, могут применять программы и меры, необходимые для такого перехода. Программы субсидирования таких стран, подпадающие под определение запрещенной субсидии, должны быть прекращены в течение периода в семь лет с даты вступления в силу Соглашения.

Россия не является членом ВТО. Работа по присоединению к этой организации (тогда еще ГАТТ), а также к соответствующему пакету соглашений была начата в 1992 году.

В настоящее время этой проблемой занимается комиссия Правительства РФ по вопросам ВТО, образованная в соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1072. При положительном решении данной проблемы Российская Федерация станет не только членом этой организации, но и участницей соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

Вместе с тем, несмотря на то что вопрос о вступлении еще не решен, многие положения компенсационного законодательства РФ, в том числе и определение субсидии, схожи с положениями ГАТТ и Соглашения. Согласно ст. 2 Порядка проведения расследования, предшествующего введению защитных мер, утвержденного Министерством внешних экономических связей 21 декабря 1995 г. (далее: Порядок проведения расследования), субсидия определена как финансовое содействие, оказываемое правительством или иным государственным органом или органом исполнительной власти союза стран экспортеру (производителю) в виде:

- прямого перевода денежных средств;
- обязательств по переводу таких средств;
- отказа от получения причитающихся доходов;
- льготного или безвозмездного предоставления товаров или услуг (товары и услуги, направляемые на поддержание и развитие общей инфраструктуры, к этим субсидиям не относятся);
- льготного приобретения товаров;
- поручения неправительственной организации выполнить одну из нескольких функций из вышеперечисленных.

Однако, руководствуясь только этими правилами, довольно нелегко определить, имела ли место субсидия, является ли она основанием для применения компенсационных пошлин. Обратимся к практике США. В деле *Zenith Radio Corporation v. United States* Верховный суд США решил, что скидка с налога на потребление, установленная правительством Японии для экспорта, не может повлечь за собой применение компенсационной пошлины, поскольку такое освобождение от части налога не является чрезмерным. В другом деле (*British Steel Company v. United States*) предоставленные в Великобритании для этой компании инвестиции не были определены как субсидии, поскольку они “неразумны с коммерческой точки зрения”⁴. Как видно из примеров, простого определения субсидии явно недостаточно. Критерий ответа на вопрос, были ли в какой-либо форме предоставлены субсидии, можно найти в определении существования особых преимуществ определенному физическому или юридическому лицу или группе лиц.

По этому пути пошли и российские законодатели, включившие понятие “специфическая субсидия”. Под ней понимается субсидия, использование которой ограничено определенными организациями

или группой организаций, отраслью или группой отраслей, которая создает для них необоснованные материальные преимущества по сравнению с другими организациями и предоставление которой фактически и юридически сопряжено с развитием экспорта или замещением импорта. Именно наличие специфических субсидий является одним из оснований для наложения компенсационных пошлин.

В зарубежной литературе компенсационные и антидемпинговые пошлины получили название дополнительных пошлин⁵. Эти пошлины, взимаемые таможенными органами импортирующего государства, являются исключением из режима наиболее благоприятствуемой нации ГАТТ (ст. I), потому что они предоставляют властям импортирующей страны право налагать их в дополнение к обычным таможенным пошлинам. В российском законодательстве они получили название особых видов пошлин (ст. 7 Закона РФ "О таможенном тарифе" от 21 мая 1993 г. № 5003-1; далее: Закон о таможенном тарифе). Под особыми видами пошлин понимаются пошлины, установленные на определенный срок и применяемые к ввозимым на российскую таможенную территорию товарам в целях защиты экономических интересов РФ. Защитное назначение компенсационных пошлин выражается в воздействии на уровень внутренних цен в государстве. При этом их действие не ограничивается соответствующим удорожанием импортируемого товара, они дают также возможность повышать цены на товары внутреннего производства до уровня импортных товаров, увеличенного на величину взимаемых компенсационных пошлин. Тем самым они воздействуют на рынок сбыта и, что немаловажно, на рынок рабочей силы, поскольку достаточная защита от наплыва иностранных товаров предохраняет внутренний рынок от резкого падения цен и вызванного этим сокращения производства и числа рабочих мест. Таким образом, взимаемая при импорте товара компенсационная пошлина как одно из средств таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности защищает определенные отрасли экономики от конкуренции иностранных товаров, то есть является протекционистским (покровительственным) платежом налогового характера, уплату которого обеспечивают таможенные органы.

Общим правилом для применения компенсационных пошлин как в соответствии с правилами ГАТТ, так и согласно законодательству РФ является то, что они применяются только после проведения соответствующего расследования. Требование о проведении расследования до применения компенсационных пошлин содержится в ст. 11 Закона о таможенном тарифе.

Прежде чем говорить о порядке проведения расследования и правилах обложения компенсационными пошлинами, необходимо упо-

мянуть об основных началах/принципах, относящихся как к расследованию, так и к обложению особыми видами пошлин. Для этой цели обратимся к комментарию профессора А.Н. Козырина ст. 6—11 вышеназванного закона⁶. Он выделяет четыре основных принципа, а именно:

- любое решение, принимаемое в ходе расследования, должно основываться на количественно определяемых данных;

- размер ставок особых пошлин должен быть соотносим с величиной, установленной в каждом конкретном случае демпингового занижения цены, субсидии и выявленного ущерба;

- обязательное соблюдение гласности и открытости на всех этапах процедуры введения особых видов пошлин.

Четвертый принцип заключается в том, что срок действия особых видов пошлин устанавливается с учетом международных обязательств Российской Федерации. Однако в связи с тем, что Россия до настоящего времени не является участницей каких-либо многосторонних соглашений, посвященных вопросам субсидирования и компенсационного обложения; данное положение не имеет какой-либо практической значимости и, более того, ведет к расширению дискретных полномочий органов, проводящих расследование.

Расследование проводится по поручению Правительства РФ, по инициативе федеральных органов исполнительной власти и/или по заявлению органа исполнительной власти субъекта РФ, производителя или объединения производителей, чье совокупное производство подобных товаров, непосредственно конкурирующих с импортируемыми, составляет более 50% от общего внутреннего производства таких товаров⁷.

Необходимо отметить, что в ст. 11.4 Соглашения содержится еще один показатель, в соответствии с которым расследование не должно начинаться, если на долю отечественных производителей, высказавшихся в поддержку заявления, приходится менее 25% всей аналогичной продукции, произведенной отечественной промышленностью. И этот параметр направлен прежде всего на сдерживание отдельных, излишне протекционистски настроенных представителей отечественной промышленности.

Не умаляя значимости отдельных институтов РФ, необходимо отметить, что основную работу в ходе расследования на предмет наложения компенсационных пошлин проводят два учреждения: Министерство внешних экономических связей и торговли (далее: МВЭСИТ) и Комиссия по защитным мерам по внешней торговле и таможенно-тарифной политике (далее: Комиссия).

Заявление направляется в Департамент регулирования внешнеэкономической деятельности МВЭСИТ. В заявлении должны быть приведены достаточные доказательства наличия существенного

ущерба (или угрозы такового) для отечественного производства или отдельных производителей, а также доказательства причинной связи между ввозом и предполагаемым ущербом. Кроме того, в заявлении должны быть указаны причины ущерба (субсидирование производства или вывоза товара), а также характер предлагаемых защитных мер. Простое утверждение о существенном ущербе, не подтвержденное соответствующими доказательствами, не может рассматриваться как достаточное для проведения расследования. Подробный перечень документов и информации, прилагаемых к заявлению, приведен в Приложении к Порядку проведения расследования, в соответствии с которым помимо заявления необходимо сообщить:

- наименование и реквизиты производителя, подающего заявление на предмет защитных мер (в нем также необходимо перечислить всех значительных российских производителей конкурирующего товара);

- состав и долю акционеров в уставном фонде российского производителя (производителей), подавших заявление;

- сведения об объеме производства конкурирующего товара российского производителя (производителей) в натуральном и стоимостном выражении, а также о его (их) доле в общем объеме отечественного производства этого товара;

- подробное описание технико-экономических характеристик ввозимого конкурирующего товара и конкурирующего товара российского производителя;

- название страны или стран происхождения или экспорта ввозимого в Россию конкурирующего товара, наименование и реквизиты каждого известного экспортера или производителя, а также перечень основных известных российских импортеров указанного товара с их реквизитами;

- информацию о ценах, по которым данный товар продается на внутренних рынках стран происхождения или экспорта, а также об экспортных ценах или ценах перепродаж покупателю; соотношение цен на конкурирующий ввозимый товар и товар российского производителя;

- объем ввоза конкурирующего товара, темпы роста объема ввоза в абсолютном и относительном выражении;

- соотношение объемов ввозимых конкурирующих товаров и объема производства российского производителя;

- оценку существующего ущерба (или угрозу такового), нанесенного российскому производителю конкурирующего товара в результате ввоза конкурирующего иностранного товара по следующим критериям:

- объем производства;

- степень загрузки производственных мощностей;
- состояние товарных запасов;
- объем продаж;
- балансовая прибыль;
- показатели эффективности производства и объема инвестиций;
- показатели численности и реальной занятости промышленно-производственного персонала.

В случае предложения о наличии субсидии заявителю следует указать характер субсидии и ее особенности. Стоимостные показатели в целях сопоставимости следует представлять как в рублевом, так и в долларовом эквиваленте по существующему на момент определения валютному курсу Банка России. Представленная информация должна быть заверена подписями руководителя предприятия и главного бухгалтера.

Указанные показатели следует представить в динамике за три года, предшествующие началу субсидирования конкурирующего иностранного товара. Однако законодатель учел, что это требование для российских заявителей практически неосуществимо, и предусмотрел право при отсутствии данных за три года предоставлять соответствующие сведения за один год. Тем не менее сбор таких данных в нынешних российских условиях является одной из основных преград для подачи заявлений.

МВЭСИТ в ходе расследования на предмет наложения компенсационных пошлин выполняет следующие функции:

- направляет уведомление соответствующим органам иностранных государств о начале расследования;
- проводит консультации и переговоры с заинтересованными сторонами;
- проводит анализ собранных материалов;
- организует в случае необходимости по согласованию с заинтересованными сторонами выезды на места нахождения экспортеров и производителей ввозимого товара, являющегося предметом расследования, а также российских производителей конкурирующего товара с целью проверки полученных материалов и сбора недостающей информации;
- запрашивает заявителя о предоставлении дополнительных сведений, а при отказе последнего вправе самостоятельно восполнить отсутствующие сведения.

Таким образом, непосредственную реализацию задач государственной внешнеторговой политики по защите экономических интересов РФ, экономических интересов субъектов РФ и российских лиц, а также разработку и проведение мер, связанных с регулированием внешнеторговой деятельности, в настоящее время осуществля-

ет МВЭСиТ. Такое название это министерство получило после упразднения в соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. "О структуре федеральных органов исполнительной власти" № 1177 (с последующими изменениями) Комитета РФ по торговле. Функции данного комитета были переданы Министерству внешних экономических связей. Положение о МВЭСиТ утверждено Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 1997 г. № 402.

После получения заявления МВЭСиТ в срок до 15 календарных дней рассматривает его на предмет наличия сведений, дающих основание для начала расследования и проверки их правильности. По результатам рассмотрения МВЭСиТ составляет заключение и представляет все необходимые материалы на рассмотрение Комиссии.

Первое Положение о Комиссии было утверждено Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 1995 г. № 437. В настоящее время действует Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1997 г. № 890. Комиссия является координационным органом, обеспечивающим рассмотрение вопросов и подготовку предложений о введении в соответствии с действующим законодательством на территории РФ защитных мер, в том числе в виде компенсационных пошлин.

Председатель Комиссии назначается Правительством РФ и несет перед ним персональную ответственность за решение возложенных на Комиссию задач, заместители председателя утверждаются Правительством по представлению председателя Комиссии. Заседания проводятся председателем Комиссии или одним из заместителей не реже одного раза в квартал. Оно является правомочным, если на нем присутствуют не менее двух третей ее членов. Решения принимаются простым большинством голосов от общего числа членов Комиссии и оформляются протоколом, который подписывает председатель Комиссии или его заместитель. При необходимости решение Комиссии может быть принято путем проведения письменного опроса ее членов с оформлением специального протокола. Одобренный на заседании Комиссии проект решения Правительства РФ по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии, считается согласованным и вносится в Правительство РФ с приложением протокола соответствующего заседания Комиссии. Порядок работы определен ее Регламентом.

Для выполнения возложенных на нее задач Комиссия имеет право запрашивать от федеральных органов исполнительной власти, государственных учреждений и организаций материалы и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию, а также привлекать при необходимости экспертов и консультантов для проработки вопросов, вносимых на рассмотрение Комиссии.

Комиссия в соответствии с возложенными на нее задачами:

— принимает решение о начале расследования и публикует в средствах массовой информации “Уведомление о начале расследования”. В публикуемом уведомлении приводятся название страны-экспортера и страны-производителя соответствующего товара с указанием наименования товара и его кода по ТН ВЭД, факты, обосновывающие необходимость введения защитных мер, приведенные в заявлении, сроки, в течение которых заинтересованные стороны⁸ могут обратиться по данному вопросу и изложить свою позицию, и т.д.;

— выносит по результатам расследования заключение о наличии (отсутствии) факта нанесения существенного ущерба отечественному производству или угрозы нанесения такого ущерба в связи с субсидированием;

— готовит предложения о необходимости наложения компенсационных пошлин и выносит на рассмотрение Правительства РФ проекты постановлений и распоряжений Правительства РФ по вопросам введения защитных мер;

— анализирует влияние компенсационных пошлин на состояние соответствующих товарных рынков, в том числе на состояние конкуренции на них;

— обеспечивает гласность принятию решения о начале расследования и его результатах и т.д.

Основным способом проведения расследования является направление анкетных опросов заинтересованным сторонам. Экспортеры или иностранные производители должны ответить по запросу МВЭСИТ в течение месяца с даты его получения. Этот срок может быть продлен по просьбе отвечающей стороны. Законодательство предоставляет право властям, проводящим расследование, воспользоваться лишь доступной информацией, если сторона не отвечает на запросы или когда есть обоснованные сомнения в достоверности предоставленной информации. Такие действия (бездействие) заинтересованных сторон в мировой практике получили название “несотрудничество”. Вынесение определения о несотрудничестве крайне неблагоприятно сказывается на интересах сторон, так как оно является основанием для взимания пошлины по максимальной ставке. В целях эффективного проведения расследования и получения оперативной информации об импорте товаров при проведении расследования может использоваться наблюдение за их ввозом. Порядок наблюдения разрабатывается и утверждается Государственным таможенным комитетом РФ и МВЭСИТ. Вышеупомянутые выезды на места нахождения экспортеров и производителей ввозимого товара, являющегося предметом расследования, а также российских производителей конкурирующего товара с целью проверки полученных материалов и сбора недостающей информации именуются расследо-

ванием на месте. Главным требованием проведения такого расследования является согласие властей страны происхождения или экспорта товара. Поскольку главная цель проведения расследования на месте состоит в проверке предоставленной информации или получении более подробных сведений, его проводят после того, как получены ответы, если только заинтересованное предприятие не соглашается с обратным порядком.

Общее правило расчета суммы субсидии, дающей основание для принятия мер, зиждется на том, что расчет должен производиться исходя из расходов правительства, осуществляющего субсидирование (п. 9 ст. 1 Приложения IV к Соглашению).

Если субсидия связана с производством или продажей товара, стоимость товара рассчитывается как общая стоимость продаж этого товара предприятием-получателем за последние 12 месяцев, по которым имеются данные о продажах, предшествующие периоду, когда предоставлялось субсидирование. Если предприятие-получатель расположено в стране с инфляционной экономикой, стоимость товара рассчитывается как общая сумма продаж предприятия-получателя в предшествующий календарный год, скорректированная с учетом темпов инфляции за 12 месяцев, предшествующих месяцу, в котором должна быть предоставлена субсидия.

При определении общего уровня субсидирования в данном году субсидий, предоставленные по различным программам и различными органами власти на территории соответствующей страны, суммируются. Субсидии, не дающие основания для наложения компенсационных пошлин, не включаются в расчет суммы субсидии, дающей основание для применения компенсационных пошлин.

Ни законодательство РФ, ни Соглашение не указывают метода для расчета субсидии как льготы, предоставленной получателю субсидии. Однако в ст. 14 Соглашения содержится перечень принципов, которым этот метод должен соответствовать, а именно:

— участие правительства в капитале компании не рассматривается как предоставление льготы, если решение об инвестициях не может быть расценено как не отвечающее обычной инвестиционной практике (включая предоставление рискованного капитала) частных инвесторов на территории данной страны-участницы;

— государственный заем не рассматривается как предоставление льготы, если отсутствует разница между суммой, которую предприятие—получатель кредита уплачивает по государственному кредиту, и суммой, которую оно платило бы за сопоставимый коммерческий кредит, полученный на рынке. В подобном случае льготой считается разница между этими двумя суммами;

— государственное гарантирование кредита не рассматривается как предоставление льготы, если отсутствует разница между сум-

мой, которую предприятие—получатель кредита уплачивает за кредит, гарантированный правительством, и суммой, которую оно платило бы за сопоставимый коммерческий кредит без государственной гарантии. В подобном случае льготой считается разница между этими двумя суммами с поправкой на разницу в комиссионных;

— поставки правительством товаров или услуг либо правительственные закупки товаров не рассматриваются как льгота, если только товары или услуги не поставляются правительством менее чем за соразмерную плату или закупки не осуществляются за более чем соразмерную плату. Соразмерность оплаты определяется существующими рыночными условиями для данных товаров и услуг в случае поставки или закупки (включая цену, качество, доступность, возможность быстрой продажи, транспортировку и прочие условия покупки или продажи).

Вторым элементом, необходимым для применения компенсационных пошлин, является наличие ущерба. В соответствии со ст. 18 Федерального закона о государственном регулировании под существенным ущербом понимается общее ухудшение состояния отечественного производства или рентабельности соответствующих товаров или услуг, а под угрозой причинения существенного ущерба — очевидная неотвратимость такого ущерба, подтвержденная фактическими доказательствами с целью исключения субъективных соображений о возможности причинения существенного ущерба. Существенный ущерб определяется в каждом конкретном случае с учетом отраслевых, технико-экономических и социально-экономических особенностей отечественного производства.

Изучение влияния субсидированного импорта на отечественную промышленность включает оценку всех относящихся к делу экономических факторов и числовых показателей, имеющих отношение к состоянию отрасли промышленности, включая реальное и потенциальное снижение производства, продаж, рыночной доли, прибыли, производительности, доходов по инвестициям, а также снижение использования мощностей, факторов, оказывающих воздействие на внутренние цены, реального и потенциального негативного влияния на движение наличности, товарных запасов, занятости, заработной платы, экономического роста, возможности мобилизации капитала или инвестиций. Данный перечень не является исчерпывающим. Ни один из этих факторов в отдельности, ни их комбинация не могут служить безусловной основой для принятия решения.

При установлении наличия угрозы материального ущерба могут использоваться такие факторы, как:

— характер данной субсидии или субсидий и их вероятное воздействие на торговлю;

— значительный темп роста субсидированного импорта на внутреннем рынке, указывающий на вероятность значительного увеличения импорта;

— наличие свободных или неизбежное значительное увеличение мощностей у экспортера, указывающие на вероятность значительного увеличения субсидированного экспорта на рынок импортирующей страны-члена с учетом возможности других экспортных рынков поглотить дополнительный экспорт;

— поступает ли импорт по ценам, которые будут оказывать значительное понижающее или сдерживающее влияние на внутренние цены и вероятность дальнейшего увеличения спроса на импорт;

— запасы товара, по которому ведется расследование.

Необходимо отметить, что Соглашение (ст. 15.3) допускает использование кумулятивного анализа ущерба, то есть если расследование проводится в отношении импорта из нескольких стран одновременно, органы, проводящие расследование, могут обобщить влияние такого импорта. Эта возможность наиболее опасна для небольших стран, поскольку способствует облегчению установления ущерба в ходе расследований, затрагивающих несколько стран, включая мелких производителей.

В ходе расследования должно быть доказано не столько наличие субсидии и ущерба, сколько то, что вследствие воздействия субсидий субсидированный импорт причиняет ущерб. Доказательство причинно-следственной связи между субсидированным импортом и ущербом для отечественной промышленности основывается на изучении всех относящихся к делу фактов. Правила ГАТТ (ст. 15.5 Соглашения) также требуют, чтобы компетентные органы рассматривали любые известные факторы, помимо субсидированного импорта, которые одновременно наносят ущерб отечественной промышленности, и ущерб, причиняемый другими факторами, не должен приписываться субсидированному импорту. Факторы, которые могут учитываться в подобных случаях, включают, среди прочего, объем и цены несубсидированного импорта данного товара, сокращения спроса или изменения в структуре потребления, ограничительную торговую практику и конкуренцию между иностранными и отечественными производителями, технический прогресс, показатели экспорта и производительность отечественной промышленности.

Когда заявление о начале расследования отклонено или по результатам расследований Комиссией принято решение о нецелесообразности введения защитных мер, повторное заявление может быть принято к рассмотрению в отношении того же товара не ранее чем через год с момента отклонения заявления или даты публикации о результате расследования. В любом случае, согласно ст. 4.8 Поряд-

ка проведения расследования, разбирательство по факту субсидирования прекращается в случаях, когда доказано, что сумма субсидии составляет менее 1% фактурной стоимости товара, в отношении которого проводится расследование. В мировой практике данное правило получило название минимальной субсидии. Причем для развивающихся стран ст. 27.10 Соглашения установлен более льготный режим — 2% стоимости в расчете за единицу продукции, а для слаборазвитых — 3%.

В соответствии со ст. 4.1 Порядка проведения расследований при субсидировании ввозимых конкурирующих товаров расследование на предмет наложения компенсационных пошлин должно быть завершено в течение 6 месяцев, а в особых случаях срок его может быть продлен Комиссией, но не более чем до 18 месяцев. Согласно ст. 18 Закона о государственном регулировании на то же действие установлен срок в 2 месяца со дня принятия заявления. И хотя в данном случае превалируют положения закона, необходимо отметить, что нормы подзаконного акта более соответствуют международным стандартам. Так, ст. 11.11 Соглашения устанавливает, что, за исключением особых обстоятельств, расследования завершаются в течение одного года и ни в каком случае не превышают срока в 18 месяцев с момента их начала.

Если по результатам рассмотрения заявления о введении защитной меры в виде компенсационной пошлины Комиссией усматривается наличие специфической субсидии и имеются доказательства, что импорт товара наносит или угрожает нанести существенный ущерб российским производителям конкурирующих товаров, МВЭСИТ обращается в правительственные органы страны импортера (производителя) или соответствующие органы таможенных территорий о проведении консультаций. Проведение консультаций является одной из отличительных особенностей компенсационного расследования от антидемпингового, в котором наложение антидемпинговых пошлин возможно сразу после вынесения утвердительного определения о наличии демпинга, наносящего ущерб отечественной промышленности. Просьба о консультациях включает доказательства существования и характера данной субсидии и наличия существования ущерба. Если консультации не приводят к согласованному решению в течение 6 месяцев, МВЭСИТ направляет на рассмотрение Комиссии мотивированное заключение.

Расследование по факту субсидирования может быть приостановлено или прекращено Правительством РФ (Комиссией) в случае получения официальной информации об отмене (ограничении) субсидирования или о том, что экспортер согласен пересмотреть цены на субсидируемый товар в целях устранения ущерба или угрозы такового. В данном случае речь идет о так называемых обязательствах.

Как правило, обязательства не принимаются до вынесения утвердительного определения в отношении существования субсидии и ущерба, причиняемого такой субсидией. Соблюдение данного правила позволяет немедленно налагать компенсационную пошлину на основе фактов, установленных до принятия обязательств. Вопрос о принятии обязательств полностью отнесен к ведению соответствующих органов, и они вправе не принимать обязательства по различным причинам, включая общеполитические. Однако правила ГАТТ несколько ограничивают дискретные полномочия органов импортирующей страны и требуют от них (ст. 18.3 Соглашения), чтобы они мотивировали экспортеру причины такого отказа и предоставляли ему возможность высказать свое мнение.

Несмотря на принятие обязательств, расследование по вопросам субсидирования и ущерба, тем не менее, может быть доведено до конца, если этого желает экспортер. В случае вынесения отрицательного определения в отношении наличия субсидирования или ущерба обязательство автоматически теряет силу, за исключением случаев, когда такое определение в значительной степени является результатом наличия обязательства. В случае подтверждения наличия субсидирования и ущерба обязательство продолжает действовать в соответствии с его условиями и положениями, закрепленными в этом документе.

Решение о том, налагать или нет компенсационную пошлину в случаях, когда все требования для ее наложения выполнены, а также решение о том, должна ли величина вводимой компенсационной пошлины равняться полной величине субсидии или быть меньше ее, принимаются Правительством РФ. Однако необходимо отметить, что основной знаменатель изменений международных стандартов в отношении ставки компенсационной пошлины, как, впрочем, и антидемпинговой, идет в направлении ее уменьшения. В ст. 19.2 Соглашения говорится о том, что желательно, чтобы наложение имело умеренный характер, чтобы пошлина была меньше величины субсидии, если такая меньшая пошлина достаточна для устранения ущерба для отечественной промышленности, а также чтобы были установлены процедуры, которые позволили бы соответствующим органам власти должным образом учитывать мнение местных заинтересованных сторон (под которыми понимаются потребители и промышленники, использующие импортные товары, в отношении которых ведется расследование), чьи интересы могли бы быть неблагоприятно затронуты введением компенсационной пошлины. Более того, ст. 19.4 Соглашения содержит императивное предписание о запрете на взимание компенсационной пошлины с импортного товара в размере, превышающем установленную величину субсидии, исчисленную в величине субсидирования на единицу субсидированного и экспортированного товара.

По определению доцента Л.А. Давыдовой⁹, компенсационная пошлина, так же как таможенные пошлины, относится к “неналоговым доходам государства” и зачисляется в федеральный бюджет. Когда компенсационная пошлина налагается в отношении какого-либо товара, то такая пошлина взимается в каждом случае в соответствующих суммах на недискриминационной основе с импорта подобного товара из всех источников, в отношении которых было установлено наличие субсидий и причинение ущерба, за исключением импорта из таких источников, которые отказались от использования подобных субсидий.

Одним из общепризнанных фаворитов применения компенсационных пошлин является ЕС, поэтому небезынтересно будет вкратце рассмотреть практический пример использования этого инструмента торговой защиты. В деле о поставках в ЕС шариковых подшипников из Таиланда Комиссия ЕС в 1990 году приняла обязательства в форме экспортного налога от правительства Таиланда без наложения пошлины. Однако со временем выяснилось, что шариковые подшипники, изготовленные в Таиланде, экспортировались в третьи страны, особенно в Японию, а затем переправлялись в ЕС. Так как первоначальным направлением этих отгрузок была Япония, а не ЕС, то экспортный налог властями Таиланда не взимался. Поэтому Комиссия приняла решение о наложении компенсационной пошлины, эквивалентной экспортному налогу на импорт шариковых подшипников, происходящих из Таиланда и экспортированных в ЕС из третьих стран¹⁰.

Говоря о компенсационных пошлинах, необходимо отметить, что, в отличие от законодательства РФ, правила ГАТТ предусматривают возможность применения так называемых временных мер, которые в соответствии со ст. 17.2 Соглашения могут принимать форму временных компенсационных пошлин, гарантированных денежными депозитами или долговыми обязательствами на сумму, равную предварительно рассчитанной величине субсидирования. Они не вводятся ранее чем через 60 дней с даты начала расследования. Однако их применение ограничено периодом, не превышающим четырех месяцев. Таким образом, международные правила разделяют компенсационные пошлины на временные и окончательные. Если величина окончательной компенсационной пошлины больше суммы, гарантированной денежным депозитом или долговым обязательством, разница между ними не взимается. Если величина окончательной пошлины меньше суммы, гарантированной денежным депозитом или долговым обязательством, излишняя сумма возвращается или долговое обязательство аннулируется в кратчайший срок.

В соответствии с общеюридическим принципом действия правовой нормы во времени компенсационные пошлины применяются

только к товарам, которые поступают во внутреннее обращение после вступления в силу решения, то есть с момента вступления нормативного акта в силу. Однако специфика таможенно-тарифного регулирования, состоящая в постоянных изменениях, модификациях торгово-политического курса и, как следствие, в частых изменениях нормативной базы, обуславливает частое использование в практике правового регулирования исключений из этого общетеоретического правила, допускающих обратную силу — ретроактивность нормативного акта¹¹.

Согласно ст. 20.2 Соглашения в случае вынесения окончательного определения о наличии ущерба или о наличии угрозы ущерба, когда воздействие субсидированного импорта в отсутствие временных мер привело бы к вынесению определения о наличии ущерба, компенсационные пошлины могут быть введены ретроактивно с даты введения временных мер, если таковые были приняты. В критических обстоятельствах, когда в отношении данного субсидированного товара установлено, что ущерб, который трудно устранить, вызван массированным импортом данного товара в течение относительно короткого периода времени и субсидии для которого выплачиваются или предоставляются в нарушение положений ГАТТ 1994 года и Соглашения, и если для предотвращения повторения подобного ущерба будет сочтено необходимым обложить такой импорт компенсационными пошлинами, имеющими обратную силу, то окончательные компенсационные пошлины могут взиматься с импорта, поступившего в обращение не более чем за 90 дней до даты введения временных мер.

Помимо ретроактивности необходимо упомянуть другое важное правило применения компенсационных пошлин, закрепленное в ст. VI ГАТТ. Данная статья посвящена компенсационным пошлинам, но в то же время является основной статьей, содержащей положения по антидемпинговому обложению. В соответствии с этой статьей никакой товар, происходящий с территории договаривающейся страны и ввезенный на территорию другой договаривающейся страны, не должен подвергаться одновременному обложению антидемпинговой и компенсационной пошлины для того, что устранить один и тот же результат, который вызывается демпингом или субсидированием экспорта. Однако несмотря на то, что такое положение было закреплено, например в ст. 13.9 Постановления Совета (ЕЭС) от 11 июля 1988 г. "О защите против демпингового импорта и импорта, субсидируемого странами—нечленами ЕЭС" № 2423/88, а также содержится в ныне действующих нормативных актах ЕС, на практике такие случаи иногда происходят. В деле по поставкам в ЕС шариковых подшипников, освобожденных от корпоративного налога из Таиланда, Комиссия ЕС (управления которой проводят анти-

демпинговые расследования и расследования на предмет введения компенсационных пошлин) пришла к заключению, что наложение компенсационной пошлины не будет иметь воздействия на обнаруженную демпинговую разницу (величину демпинга), поэтому в дополнение к компенсационной пошлине была наложена антидемпинговая¹².

В ст. 4.9 Временного порядка проведения расследований в целях применения защитных мер в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию РФ, утвержденного приказом МВЭС № 1 от 2 августа 1995 г., было закреплено, что компенсационная пошлина вводится для нейтрализации субсидирования, наносящего ущерб, на срок не более четырех лет. Данный документ был впоследствии отменен. В итоге на сегодняшний день в законодательстве РФ не закреплен максимальный срок действия компенсационной пошлины. В заключении ст. 18 Закона о государственном регулировании говорится только о том, что этот срок, досрочная отмена компенсационной пошлины или продление устанавливаются Правительством с учетом международных обязательств Российской Федерации. Однако в правилах ГАТТ этому вопросу уделяется более серьезное внимание.

С одной стороны, в ст. 21.1 Соглашения закреплён принцип, согласно которому компенсационная пошлина действует только в течение такого периода времени и в таком размере, которые необходимы для нейтрализации субсидирования, причиняющего ущерб. При этом власти импортирующей страны пересматривают необходимость продолжения взимания компенсационной пошлины там, где это оправданно, по их собственной инициативе либо по истечении разумного периода времени с даты введения окончательной компенсационной пошлины по просьбе любой заинтересованной стороны, которая предоставит убедительные свидетельства, подтверждающие необходимость пересмотра. Заинтересованные стороны имеют право запрашивать у компетентных органов рассмотрение вопроса о том, действительно ли продолжение взимания пошлины необходимо для нейтрализации субсидирования, а также вероятно ли продолжение или возобновление причинения ущерба в случае, если пошлина будет отменена или изменена, или и то и другое вместе. Если в результате пересмотра будет определено, что применение компенсационной пошлины больше не является оправданным, оно должно быть немедленно прекращено.

С другой стороны, независимо от вышеуказанных положений, действие любой компенсационной пошлины должно быть прекращено не позднее чем через 5 лет с даты наложения или с даты последнего пересмотра, если такой пересмотр касается одновременно субсидирования и причинения ущерба. Данное положение применя-

ется, если в ходе пересмотра, начатого ранее по инициативе властей импортирующей страны или на основе должным образом обоснованного запроса, поданного от имени отечественной промышленности в течение разумного периода времени до этой даты, компетентные органы не определяют, что прекращение действия пошлины скорее всего привело бы к продолжению или возобновлению субсидирования и причинению ущерба. До получения результатов подобного пересмотра взимание пошлины может оставаться в силе.

¹ Помимо многосторонних могут заключаться и двусторонние соглашения, посвященные вопросам субсидирования. Так, например, 12 июля 1992 г. между УЭС и США было заключено соглашение, посвященное вопросам торговли гражданской авиатехникой, в котором содержались положения по прямым и косвенным субсидиям в промышленности. Кроме того, положения по субсидиям и компенсационным пошлинам содержат и региональные соглашения. Например, проведение консультаций по вопросам субсидирования предусмотрено в Североамериканском соглашении о свободной торговле 1993 года.

² Практика включения специальных положений, посвященных субсидированию, в специальные соглашения получила широкое распространение. Например, такие положения содержат Соглашение по нормальным условиям конкуренции в торговом судостроении и ремонтной промышленности, заключенное в Париже 21 декабря 1994 г. ЕС, Финляндией, Японией, Республикой Корея, Норвегией, Швецией и США. Соглашение вступило в силу с 1 января 1996 г.

³ Согласно ст. 27.6 Соглашения экспорт какого-либо товара является конкурентоспособным, если доля экспорта данного товара из развивающейся страны достигла по меньшей мере 3,25% мировой торговли данным товаром за два последующих календарных года.

⁴ *John Richard, Robert Albert. Legal Aspects of Introducing Products to the U.S. Market. Deventer. — 1988. — P. 282—283.*

⁵ *Hyung Jim Kim. The Korean Anti-Dumping System. Various Questions//Journal of World Trade. — 1996. — Vol. 30. — No 2. — P. 120; Vermulst Waer. E.C. Anti-Dumping Law and Practice. — L., Sweet & Maxwell, 1996. — P. 100.*

⁶ *Козырин А.Н. Комментарий Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе"//Хозяйство и право. — 1996. — № 11. — С. 45.*

⁷ Под товаром в соответствии со ст. 2 Закона о государственном регулировании внешнеторговой деятельности от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ (далее: Закон о государственном регулировании) понимаются любое движимое имущество (включая все виды энергии) и отнесенные к недвижимому имуществу воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты, являющиеся предметом внешнеторговой деятельности. Транспортные средства, используемые при договоре о международной перевозке, товаром не являются. Под непосредственно конкурирующими товарами или подобными товарами понимается (ст. 2 Порядка проведения рас-

следования) группа товаров, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, качественным и техническим характеристикам, а также другим основным параметрам таким образом, что покупатель заменяет или готов заменить их друг другом в процессе потребления (производства), и имеют один и тот же код по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (далее ТНВЭД).

⁸ Согласно ст. 2 Порядка проведения расследования, под заинтересованной стороной понимаются: заявитель, запрашивающий введение защитных мер, действующих на территории РФ; производитель конкурирующих товаров или объединение (союз, ассоциация) российских производителей таких товаров; российский потребитель (организация) или объединение (союз, ассоциация) российских потребителей таких товаров; экспортер и импортер, затронутые процедурой в РФ; правительственный орган иностранного государства или орган исполнительной власти союза стран, интересы производителей или экспортера которых оказываются затронутыми вводимыми защитными мерами.

⁹ *Финансовое право.* — М., изд-во БЕК, 1996. — С. 324.

¹⁰ О. J. L 56/24, 1993.

¹¹ См. *Козырин А.Н.* Действие таможенно-тарифной нормы во времени. Проблемы современного зарубежного законодательства. — Вып. I. — М., МГИМО МИД РФ, 1994. — С. 55.

¹² О. J. L 152/30, 1990.

Статья поступила в редакцию в сентябре 1997 г.