

Центр экспертизы по вопросам ВТО  
109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 1  
Тел. 7 495 725 30 73  
Факс 7 495 725 30 70 доб. 5905  
[www.wto.ru](http://www.wto.ru)



## Центр экспертизы по вопросам ВТО

# ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№6, МАЙ 2015

## Оглавление

От редактора _____	3
Смеетс М. Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО. _____	4
От редакции. Между Россией и Белоруссией прекращен свободный транзит товаров ____	16
Баландина Г.В. О Таможенном кодексе ЕАЭС _____	18
<i>Наша консультация</i>	
Смбатян А.С. Антидемпинговая политика (часть вторая) _____	25
<i>О переговорах Доха раунда</i>	
Р. Азеведо о прогрессе в выполнении Рабочей программы Доха раунда _____	30
Сведения об организации _____	34

## От редактора

Уважаемые читатели,

перед вами шестой номер Информационного бюллетеня.

В этом номере хотелось бы обратить ваше внимание, прежде всего, на два материала, имеющих очевидное практическое значение. В первом признанный в стране эксперт по вопросам таможенного дела и торговой политики Галина Баландина рассказывает о Таможенном кодексе ЕАЭС, который в скором времени придет на смену действующему ныне Таможенному кодексу Таможенного союза. Во втором эксперт Центра экспертизы Анаит Смбатян продолжает разговор об антидемпинговой политике, начатый ею мартовском номере.

Поскольку проблема санкций в отношении России остается актуальной, мы перепечатаем опубликованную ранее в журнале «Россия в глобальной политике» статью зарубежного эксперта – советника Секретариата ВТО, в которой автор анализирует проблему экономических санкций в свете правил и норм ВТО.

Памятуя о том, что 2015 год - это год 20-летия Всемирной торговой организации, мы публикуем текст выступления Генерального директора этой организации в конце апреля с.г., посвященного выполнению Рабочей программы торговых переговоров Доха раунда.

С уважением,

Алексей Портанский

Главный редактор

1 июня 2015 г.

## Смеетс М. Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО.



*Маартен Смеетс являлся на момент написания статьи советником Секретариата Всемирной торговой организации. Взгляды, высказанные в этой статье, являются его личным мнением и могут не совпадать с позицией ВТО. Статья опубликована в журнале *Global Dialog*, т. 2, № 3, лето 2000 года.*

Идею торговых санкций часто напрямую связывают с ответными действиями, обусловленными процессом урегулирования споров во Всемирной торговой организации. Один из примеров – отмена Соединенными Штатами торговых уступок в ответ на введенный Евросоюзом режим импорта бананов, который был признан противоречащим правилам ВТО. Другой пример – ответные действия США после введения ЕС ограничений на импорт обработанной гормонами американской говядины. Вашингтон начал действовать, после того как ВТО вынесла решение, что опасения, высказанные Брюсселем, не имеют достаточного научного обоснования.

Однако экономические санкции включают бойкоты и эмбарго, которые страны могут применить по правилам ВТО, но при этом они не подпадают под процесс урегулирования споров в рамках организации. Они являются частью исключительных мер, к которым члены ВТО прибегают в особых обстоятельствах. Эти действия преимущественно, можно сказать, почти исключительно связаны с политическими событиями, которые вынуждают одну страну принимать меры против другой, ужесточая торговые правила в целом или частично. Ответные шаги, обусловленные механизмом урегулирования споров, следуют логике восстановления баланса прав и обязанностей между членами, если они были затронуты мерами одной из стран, нарушающими нормы ВТО. Но эта логика не определяет, когда применяются подобные экономические санкции: они оправдываются исключениями по соображениям безопасности в соответствии со статьей XXI Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ).

Противоречия между санкциями и правилами ВТО обусловлены тем, что Всемирная торговая организация создавалась для либерализации торговли, а непосредственная цель санкций – ограничить торговлю по неэкономическим, преимущественно политическим причинам. В этой статье мы рассмотрим основные характеристики санкций, как они работают в теории и на практике и как соотносятся с фундаментальными принципами ВТО.

## ХАРАКТЕРИСТИКИ САНКЦИЙ

Экономические санкции, если говорить в целом, включают все виды прямого ограничения торговли между суверенными государствами, а также нередко финансовые и инвестиционные ограничения. Санкции могут принимать форму эмбарго, когда под запретом оказывается экспорт из одной или нескольких стран в какое-то конкретное государство, или бойкота, когда блокирован импорт из конкретной страны. Иногда может действовать и то и другое, в этом случае торговые отношения прекращаются полностью. Чтобы санкции были эффективными, они должны сочетать эмбарго и бойкот. Выбор, естественно, зависит от целей, которые ставят перед собой те, кто вводит санкции. Эффективность санкций в значительной степени зависит от экономической уязвимости страны-объекта и от инструментов, доступных в ходе санкционной кампании.

Экономические и торговые санкции часто дополняются мерами, затрагивающими неторговые сферы. Например, страну-объект могут лишить доступа на культурные или спортивные мероприятия. Санкции обычно рассматриваются как часть «мягкой» международной дипломатии и альтернатива войне. По этой причине они являются популярным политическим инструментом. В то же время экономические санкции воспринимаются как более жесткое выражение неодобрения, чем простое устное заявление. Можно сказать, что санкции – это «зубы» подобных заявлений, но насколько болезненны их укусы? Хотя санкции являются популярным политическим инструментом, эмпирические данные показывают, что число успешных санкционных кампаний невелико.

История также свидетельствует, что экономические санкции необязательно являются заменой войны, чаще всего они становятся ее прелюдией. Когда оказывается, что экономические санкции не справляются со своей задачей, используются более серьезные средства. Так произошло после вторжения Ирака в Кувейт в 1990 г. и позже с Югославией. Однако в обоих случаях можно говорить о том, что санкциям не было дано достаточно времени, чтобы они оказали значительное воздействие. Можно также утверждать, что другие, в основном политические, факторы подталкивали к военному вмешательству независимо от эффективности или неэффективности санкций.

В чем же тогда главная цель? Торговые санкции являются следствием политического решения оказать воздействие на другое государство. Они направлены на экономическую изоляцию, чтобы таким образом продемонстрировать несогласие с курсом. Цели различаются в каждом конкретном случае, но в целом они призваны добиться изменений внутренней или внешней политики страны-объекта. Экономические санкции следует рассматривать как инструмент оказания давления, чтобы способствовать политическим изменениям. Цели варьируются от «мягких», т.е. просто выражения недовольства поведением, до «жестких», т.е. обеспечения кардинального изменения такого поведения.

Таким образом, торговые санкции – экономическое средство достижения политических целей.

Как можно сделать санкции эффективными? Хотя нет эмпирических данных, убедительно доказывающих успешность такого инструмента, они популярны у правительств, которые считают, что это подходящее средство для выражения неодобрения. Кроме того, санкции показывают электорату, что политики серьезно относятся к своим обязанностям и не оставляют «зло» безнаказанным. Поэтому санкции часто воспринимаются как мера, призванная произвести впечатление на внутреннюю аудиторию. Однако они могут ударить и по стране-санкционеру, лишив ее бизнес рынка, торговых и инвестиционных возможностей в стране-объекте. Так обычно происходит, когда санкции не соблюдаются всеми торговыми партнерами единодушно.

Как подсказывает здравый смысл, чтобы меры были эффективными, их масштаб и стоящие на кону цели должны быть тесно связаны. Иными словами, чем амбициознее цели, тем обширнее должен быть пакет. Тем не менее опыт показывает, что, даже если применены полномасштабные санкции и страна кажется тотально изолированной, гарантии успеха все равно нет.

Одна из проблем при анализе эффекта давления – отсутствие четко определенных целей. Правительства делают политические заявления, оправдывая введение санкций, но часто опускают конкретную задачу, понимание которой позволило бы потом проанализировать воздействие и сделать вывод об успешности. Именно поэтому санкции обычно действуют долго: принять решение о введении санкций проще, чем оценить результативность и затем вынести постановление об их отмене.

Санкции чаще всего вводятся по политическим причинам, но правовым основанием для их оправдания нормами ВТО является защита «национальной безопасности». Соответствующий юридический документ – это Статья XXI ГАТТ, в которой под термином «исключения по соображениям безопасности» (т.е. исключения, разрешающие введение торговых ограничений) понимаются действия, которые государство «считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности». Далее мы обсудим, что понятие «существенные интересы безопасности» достаточно гибкое, и многие эксперты опасаются, что пространная манера изложения этой статьи закладывает базу для применения протекционистских мер. Однако вначале давайте рассмотрим механизм.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОЙНЫ

Как вводятся санкции? По своей природе они предназначены для того, чтобы нарушить или полностью прервать экономические связи между двумя или более государствами. Таким образом, они противоречат фундаментальным принципам ВТО, которые направлены на

открытие рынков и обеспечение стабильных, безопасных, прозрачных и предсказуемых торговых отношений. Задача ВТО – либерализация торговли и поддержание гармоничных торговых отношений, что, в свою очередь, позволяет повысить общий уровень благосостояния.

Механизм, при котором экономические санкции достигают цели, строится на искажении теории международной торговли, предполагающей, что всеобщее экономическое благосостояние может быть достигнуто в условиях свободной торговли. ГАТТ (1947 г.) и ВТО как его преемница (1995 г.) базируются на аналогичном принципе – экономическое благосостояние можно увеличить путем либерализации торговли. Марракешское соглашение о создании ВТО подтверждает этот постулат. Как гласит преамбула, стороны признают, что их «отношения в области торговли и экономическая политика должны осуществляться с целью повышения жизненного уровня, обеспечения полной занятости и значительного и постоянного роста уровня реальных доходов и эффективного спроса, а также расширения производства и торговли товарами и услугами».

Теория подразумевает, что любое ограничение торговли, в особенности защита индивидуальных рынков путем повышения тарифов или введения прямых ограничений импорта с помощью квот, по факту уменьшит общий уровень благосостояния. На этом предположении строятся теории экономической войны. Эмбарго вызывает кризис предложения, бойкот ведет к изоляции страны-объекта от мирового рынка. Результатом является падение благосостояния. В зависимости от баланса сил между вовлеченными государствами и природы их экономического взаимодействия санкционер может уменьшить уровень доходов и благосостояния в стране-объекте до недопустимо низких показателей. Более слабая сторона, столкнувшись с ухудшением условий торговли, будет вынуждена выполнить требования страны-санкционера.

Анализ теории экономических войн базируется на ряде предположений, сходных с теми, которые используются в теории торговли, но они необязательно соответствуют действительности. Поэтому предполагается, что между моментом принятия решения о санкциях, их введением и воздействием на экономику нет временной задержки. Иными словами, они больно «кусают» сразу же. Такое возможно только в идеальных условиях, когда процесс принятия решения является простой формальностью и позиции в стране, вводящей санкции, утверждаются мгновенно и единогласно. Кроме того, предполагается, что у объекта санкций нет никаких лазеек. Хотя правила ВТО предусматривают немедленные действия, в реальности это вряд ли выполнимо. Большинство стран следуют демократическому процессу принятия решений, поэтому согласование мер неизбежно требует времени. В результате у объекта появляется отсрочка, чтобы организовать, просчитать эффект, начать поиск новых торговых партнеров или укрепить существующие отношения с дружественными странами, которые отказываются соблюдать санкции.

Возникает еще один вопрос: как определить минимальный порог благосостояния, опустившись ниже которого, страна будет вынуждена пойти на уступки? Опыт показывает, что нации могут выносить серьезные лишения и не сдаваться. В первую очередь это объясняется тем, что удар санкций в основном ощущают простые граждане, а не политическое руководство. В отличие от большинства западных государств, где благодаря демократическим процедурам непопулярные правительства теряют власть, в странах с диктаторскими режимами, против которых применяют санкции, такого не происходит. В действительности трудности, переживаемые населением, нередко используются руководителями для укрепления своей власти.

Суммируя, можно сказать: хотя теория торговли подводит прочную основу под утверждение о том, что либерализация увеличивает уровень благосостояния, это отнюдь не означает, что ограничение торговли существенно его снизит. Несмотря на недостаточное число экономических доказательств эффективности торговых санкций и несмотря на тот факт, что они противоречат ключевым принципам ВТО, страны по-прежнему демонстрируют готовность использовать их.

## ПОДРЫВ ПРИНЦИПОВ ВТО

С момента появления ГАТТ в 1947 г. предприняты все возможные усилия, чтобы устранить препятствия для международной торговли. Этот процесс – результат продуманной политики правительств по открытию рынков, либерализации торговли и устранению барьеров, препятствующих повышению общего уровня благосостояния и благополучию потребителей. Основой является идея о том, что либерализация торговли приносит пользу всем, способствует миру, укрепляет взаимоотношения и взаимозависимость между странами, а ее воздействие не ограничивается исключительно экономикой. Эти постулаты были признаны президентом США Гарри Трумэном в 1947 г., когда он поддержал создание Международной торговой организации, заявив, что торговля и мир «неразрывно связаны». На создание ВТО ушло полвека. Это был институциональный результат Уругвайского раунда переговоров, начавшегося в 1986 г. в Пунта-дель-Эсте и завершившегося в 1994 г. в Марракеше. Связь торговли и мира актуальна и сегодня, и, возможно, даже больше, чем раньше, учитывая тесные экономические связи, характерные для современных международных отношений.

Уругвайский раунд представлял собой серьезные многосторонние усилия более ста государств по либерализации мировой торговли и решению ряда проблем, стоящих перед торговой системой. Это был самый масштабный этап торговых переговоров в истории ГАТТ, активное участие принимали как развитые, так и развивающиеся страны. Благодаря успешному завершению Уругвайского раунда удалось повысить предсказуемость и прозрачность торговой системы и создать новые рыночные возможности. Фундамент



торговой системы упрочен благодаря созданию Всемирной торговой организации. Хотя она базируется преимущественно на тех же принципах, включая режим наибольшего благоприятствования, отсутствие дискриминации и прозрачность, ВТО существенно превосходит ГАТТ. Ее структура обеспечивает выполнение обязательств в первую очередь благодаря преобразованным процедурам урегулирования споров, а также является площадкой для обсуждения неограниченной повестки дня – практически любых вопросов, связанных с торговлей. Хотя нужды развивающихся и в особенности наименее развитых стран признаются, создано единое игровое поле, и все права и обязанности в торговой системе применяются ко всем членам ВТО. Кроме того, все члены в равной степени могут обращаться за помощью, чтобы обеспечить осуществление своих прав и обязанностей.

Другие значительные достижения Заключительного акта Уругвайского раунда – либерализация торговли посредством снижения тарифов, ужесточения правил по нетарифным торговым барьерам и упразднения мер серой зоны, что позволило закрепить применение ценовых мер для ограничения торговли; возвращение двух крупных секторов (сельское хозяйство, текстиль и одежда) в рамки многосторонней торговой системы; распространение действия многосторонних правил на торговлю услугами, а также на торговые аспекты, связанные с правами интеллектуальной собственности; утверждение правил в сфере инвестиционных мер и повышение надежности международной торговой системы путем закрепления процедур разрешения споров.

Все это не очень сочетается с экономическими санкциями, которые обычно применяются в форме торгового эмбарго или бойкота. Суть в том, что оба вида санкций напрямую затрагивают количество экспортируемых и/или импортируемых товаров, и в теории и на практике значительно серьезнее нарушают торговлю, чем введение импортных пошлин, которые действуют на уровне цены товара или услуги. Тотальный бойкот/эмбарго обычно полностью блокирует торговлю, в то время как введение тарифа, независимо от его уровня, сказывается только на финальном ценнике, в этом случае потребитель сам решает, платить ли ему завышенную цену. Таким образом, тарифы – это ценовые инструменты, в отличие от количественных ограничений, которые являются более дискриминационными и наносят больший вред.

Высокий тариф вполне способен понизить спрос до нуля, но сам по себе он не запрещает странам торговать друг с другом. Количественные ограничения делают это, и поэтому они считаются наносящими больший ущерб в экономическом отношении, «несправедливыми» с торговой точки зрения и одним из самых больших грехов в ВТО. Статья XI.1 ГАТТ запрещает иные торговые ограничения, кроме пошлин, налогов и других сборов, некоторые исключения прописаны в Статье XI.2.

Таким образом, соглашения и нормативные документы ВТО представляют собой сложный набор обязательств между всеми членами организации. Их выполнение обеспечивает

процесс урегулирования споров, который закреплен Уругвайским раундом переговоров. Подрыв или нарушение какой-либо торговой уступки автоматически требует компенсации, чтобы не пострадал общий уровень торговли. Иными словами, если страна вынуждена прибегнуть к протекционистским мерам в отношении какого-то товара или услуги, она может это сделать только в соответствии с конкретными положениями ВТО, чтобы не нарушить общий баланс прав и обязательств. Единственное исключение из этого правила – экономические санкции, которые в прошлом ГАТТ, а теперь ВТО разрешает странам применять для экстренной защиты интересов своей национальной безопасности.

## СТАТЬЯ XXI

Как усилия по либерализации торговли сочетаются со Статьей XXI, которая позволяет стране вводить санкции и соответственно ограничивать торговлю, чтобы защитить интересы национальной безопасности? Короткий ответ на этот вопрос – никак не сочетаются. Но реальность намного сложнее.

Что же говорится в Статье XXI? Она гласит: «Ничто в настоящем Соглашении не должно быть истолковано

(а) как требование к какой-либо договаривающейся стороне предоставлять любую информацию, раскрытие которой она считает противоречащим существенным интересам ее безопасности, или

(b) как препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать такие действия, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности:

(i) в отношении расщепляемых материалов или материалов, из которых они производятся;

(ii) в отношении торговли оружием, боеприпасами и военными материалами, а также торговли другими товарами и материалами, которая осуществляется, прямо или косвенно, для целей снабжения вооруженных сил;

(iii) если они принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях, или

(с) как препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать любые действия во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности».

Таким образом, положения Статьи XXI разрешают стране-члену прервать торговые отношения немедленно, без предварительного предупреждения и не оставляя стране-объекту особых возможностей оспорить эти меры с помощью процедур урегулирования

споров. Такие шаги фактически нарушают все фундаментальные принципы ВТО: это одностороннее действие, противоречащее основным недискриминационным принципам многосторонней торговли ВТО. Санкции по определению избирательны и лишают страну-объект любых выгод и привилегий, предоставленных другим членам.

Положение о режиме наибольшего благоприятствования является одним из столпов системы с момента появления ГАТТ. Договаривающиеся стороны обязались предоставлять равные условия для продукции друг друга, и члены ВТО взяли на себя аналогичные обязательства в сфере торговли товарами и услугами, а также в сфере защиты прав интеллектуальной собственности.

Принцип национального режима осуждает дискриминацию иностранных поставщиков товаров и услуг, а также иностранных владельцев прав интеллектуальной собственности. На практике это означает, что после уплаты пошлин импортные товары должны пользоваться таким же режимом, что и национальная продукция с точки зрения сборов, налогов, административных и других норм (Статья III ГАТТ). Принцип национального режима трактуется несколько иначе в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС) из-за особой природы этой торговли. Национальный режим прописан в Части III ГАТС (Статья XVII), где он становится предметом переговоров и может подвергаться особым условиям или квалификации, которые члены прописывают в своих перечнях, касающихся торговли услугами.

Пока действуют санкции, связанные ставки тарифов не применяются. В результате аннулируются тарифные уступки, которые были согласованы сторонами и внесены в соответствующие перечни. Это самая суть системы ГАТТ/ВТО. Один из фундаментальных принципов системы ВТО – желательность предсказуемого и растущего доступа к рынкам товаров и услуг. Безопасность и предсказуемость в торговле достигается посредством обязательств, касающихся связанных ставок тарифов, т.е. юридических обязательств не поднимать тарифы выше определенного уровня. С некоторыми нюансами обязательства по услугам тоже не применяются.

Первоначально не было жестких обязательств, требующих от членов ВТО заранее уведомлять других членов и/или проводить с ними консультации до введения экономических санкций. Обязательства по уведомлению стали важнейшим следствием Уругвайского раунда переговоров. Они предназначены для укрепления прозрачности, которая становится все более значимым принципом ВТО. Затронутые стороны теперь должны быть проинформированы о торговых мерах, предпринимаемых в соответствии со Статьей XXI (см. ниже).

Кроме того, экономические санкции не ограничены по времени и могут затрагивать любые сектора, товары, услуги и не связанные с торговлей права интеллектуальной

собственности. Они избегают международного контроля, поскольку не подлежат какому-либо механизму многостороннего наблюдения.

Вопрос о том, когда можно сослаться на исключения по соображениям безопасности, широко обсуждался, но определенного ответа так и нет. В отсутствие четкого определения, что представляют собой «существенные интересы безопасности», Статья XXI в той или иной степени дает членам ВТО карт-бланш, позволяя нарушать торговые отношения по неэкономическим причинам. Это не означает, что санкции нельзя поставить под вопрос с помощью процедур урегулирования споров; такое уже случалось, но факты свидетельствуют о том, что помощь стране-объекту была ограниченной.

Во время обсуждений в Женеве один из разработчиков первоначального Устава ГАТТ сказал, отвечая на вопрос о значении термина «существенные интересы безопасности»: «Мы признали, что существует опасность слишком широких исключений... потому что это позволит творить все что угодно. Поэтому мы продумали разработку положений, которые бы позаботились о реальных интересах безопасности и в то же время... ограничили исключения, чтобы не допустить использования протекционизма для поддержки промышленности при любых подходящих обстоятельствах... Это действительно вопрос баланса».

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИСКЛЮЧЕНИЙ ПО СООБРАЖЕНИЯМ БЕЗОПАСНОСТИ

История обсуждения нескольких санкционных эпизодов основывается в Руководстве ВТО по законодательству и практике ГАТТ (WTO's Guide to GATT Law and Practice, Analytical Index), в котором суммированы случаи применения Статьи XXI.

Исключения по соображениям безопасности впервые обсуждались в 1949 г. после жалобы Чехословакии. Было решено, что каждая страна в конечном итоге должна быть судьей по вопросам, касающимся ее собственной безопасности. Однако в то же время всех участников призвали быть осторожными и не предпринимать шагов, которые могут подорвать ГАТТ.

В момент присоединения Португалии к ГАТТ (1981 г.) Гана заявила, что угроза интересам безопасности страны может быть как потенциальной, так и фактической. Соответственно, ситуация в Анголе рассматривалась как постоянная угроза миру на африканском континенте, и любые действия, которые путем оказания давления на португальское правительство могли уменьшить эту угрозу, считались легитимными.

Участники ГАТТ не возвращались к этому вопросу до Фолклендского (Мальвинского) кризиса. Во время обсуждения на Совете ГАТТ в 1982 г. торговых ограничений по неэкономическим причинам, которые Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), Канада и Австралия применили против импорта из Аргентины, было отмечено, что права,

прописанные в статье XXI, представляют собой общее исключение и не требуют уведомления, обоснования или одобрения. Вновь было подчеркнуто, что каждый участник Соглашения является судьей последней инстанции, решая, когда можно воспользоваться этими правами. В то же время отмечалось, что у ГАТТ нет ни полномочий, ни обязанностей по разрешению возникшего политического вопроса. Эту точку зрения поддержали другие крупные торговые партнеры, включая США.

Аргентина, оспаривая эту позицию, заявляла, что торговые ограничения нельзя применять без уведомления, обсуждения и обоснования. В результате дебатов участники ГАТТ решили рассмотреть эту проблему на ежегодной встрече в 1982 г. и приняли конкретные формулировки в Параграфе 7 (iii) Министерской декларации: «Договаривающиеся стороны берут на себя обязательства индивидуально и совместно ... воздерживаться от применения ограничительных торговых мер по причинам неэкономического характера, противоречащих Генеральному соглашению».

По вопросу об уведомлении договаривающиеся стороны приняли в 1982 г. «Решение, касающееся Статьи XXI Генерального соглашения»:

1. В качестве оговорки к Статье XXI (а) 2 договаривающиеся стороны должны быть проинформированы в максимально полной мере о торговых мерах, принимаемых по Статье XXI.
2. Когда действие предпринимается по Статье XXI, все договаривающиеся стороны, затронутые данным действием, сохраняют полные права по Генеральному соглашению.
3. В Совет можно обратиться с просьбой рассмотреть данный вопрос в установленном порядке.

Некоторые экономические санкции обосновывались положениями, содержащимися в Статье XXI (b) (iii) и касающимися войны и чрезвычайных обстоятельств в международных отношениях. Члены Лиги арабских государств оправдывали бойкот Израиля и вторичный бойкот фирм, имеющих отношения с ним, исключительными обстоятельствами ближневосточного конфликта. Они утверждали, что состояние войны, которое давно преобладает в регионе, обусловило необходимость прибегнуть к бойкоту. Учитывая политический характер вопроса, Объединенная Арабская Республика не хотела обсуждать его в рамках ГАТТ.

То, что положения, касающиеся безопасности, имеют пределы и не могут восприниматься как карт-бланш для оправдания ограничения импорта, показал случай с введением Швецией квот на импорт определенных видов обуви в ноябре 1975 года. Швеция утверждала, что поддержание минимального уровня национального производства в ключевых отраслях неотделимо от положений о защите товаров первой необходимости в

случае войны или других чрезвычайных ситуаций. Аргументы признали неубедительными, и Швеция была вынуждена отменить квоты на обувь.

Стоит вспомнить, что разработчики ГАТТ, а позже и ВТО, предусмотрели другие положения, касающиеся подобных ситуаций, включая защитные меры, которые позволяют стране вводить временные вспомогательные ограничения импорта, чтобы защитить национальную промышленность от нежелательной конкуренции. Условия использования этих защитных мер участники ГАТТ часто воспринимали как слишком обременительные, поэтому их пытались обойти. Недостатки этих положений удалось исправить благодаря разработке Соглашения о защитных мерах ВТО в рамках Уругвайского раунда.

Еще в одном случае Соединенные Штаты уведомили участников ГАТТ о том, что полностью блокируют импорт товаров и услуг никарагуанского происхождения и американский экспорт в Никарагуа, а также связанные с этим транзакции. США оправдывали введенные меры исключениями по соображениям национальной безопасности. Вновь процедурные нормы помешали специальной комиссии ГАТТ, созданной для расследования американского эмбарго, изучить и оценить обоснованность использования Вашингтоном Статьи XXI. Торговое эмбарго было снято в апреле 1990 г., когда Соединенные Штаты посчитали, что экстренная для национальной безопасности ситуация, связанная с Никарагуа, закончилась.

Еще один эпизод связан с торговыми мерами, примененными по Статье XXI Евросоюзом и его членами против Югославии в 1991 году. Меры включали приостановление торговых льгот, предоставленных Югославии по двустороннему торговому соглашению с ЕС; введение определенных ограничений (ранее приостановленных) на импорт текстиля из Югославии; отмену преференциальных торговых выгод; приостановление действия торговых соглашений между ЕС и его членами и Югославией. Аналогичные экономические санкции или отмену преференциальных выгод ввели Австралия, Австрия, Канада, Финляндия, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Швеция, Швейцария и США.

Югославия обратилась с просьбой создать специальную комиссию в соответствии со Статьей XXIII, заявив, что меры, примененные ЕС, противоречат Статьям I, XXI и Разрешительной оговорке; что они не соответствуют букве и духу Параграфа 7 (iii) Министерской декларации от ноября 1982 г. и препятствуют достижению целей Генерального соглашения. Кроме того, Белград заявлял, что не было каких-либо решений или резолюций соответствующего органа ООН о введении экономических санкций против Югославии. Специальная комиссия была создана в марте 1992 года. Но затем последовала трансформация Социалистической Федеративной Республики Югославия в Союзную Республику Югославия, состоящую из Сербии и Черногории, и ЕС посчитал, что пока не будет решен вопрос о статусе Югославии как договаривающейся стороны, работа комиссии не имеет под собой оснований и не может продолжаться.

## НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Обсуждение, приведенное выше, позволяет вынести несколько общих уроков:

- Несмотря на отсутствие убедительных доказательств, что экономические санкции помогают добиться преимущественно политических целей, они остаются излюбленным инструментом политики.
- Хотя экономические санкции явно противоречат фундаментальным принципам многосторонней торговой системы ВТО, основатели ГАТТ, а позднее ВТО, намеренно оставили государствам-участникам возможность прибегать к исключениям, разрешенным Статьей XXI, в основном как к инструменту защиты существенных интересов своей безопасности.
- Что представляют собой «существенные интересы безопасности», не определено в Генеральном соглашении и остается на усмотрение членов. Дебаты в Совете ВТО показывают, что принятие твердой концепции нежелательно, скорее она должна оставаться относительно открытой, чтобы покрывать различные ситуации, которые в противном случае будут исключены из Соглашения.
- Правила ВТО позволяют объектам экономических санкций обратиться за помощью через процедуры урегулирования споров, но, как показывают факты, такое обращение дает скромные результаты. В основном проясняются права и обязанности членов, в частности касающиеся прозрачности.
- Экономические санкции используются относительно редко, и, хотя они подрывают главную цель ВТО, которая заключается в либерализации торговли, они не могут рассматриваться как угроза для системы в целом.

*По материалам журнала «Россия в глобальной политике»; 03.09.2014. Оригинал статьи на английском языке был опубликован в журнале Global Dialog, т. 2, № 3, лето 2000 года.*

## От редакции. Между Россией и Белоруссией прекращен свободный транзит товаров



В начале мая с.г. Президент В.В.Путин подписал закон о ратификации Протокола о прекращении действия Соглашения между правительствами России и Белоруссии о транзите товаров, перемещаемых между таможенными органами двух стран. Федеральный закон был принят Государственной Думой 24 апреля 2015 года и одобрен Советом Федерации 29 апреля 2015 года.

Упомянутое Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о транзите товаров, перемещаемых между таможенными органами Российской Федерации и таможенными органами Республики Беларусь, было подписано 29 июня 2007 года. В соответствии с разъяснениями Государственно-правового управления Президента, оно прекращает своё действие с даты вступления в силу Протокола в связи с утратой его актуальности.

Надо признать, что в последние годы внутри Таможенного союза между его членами не раз возникали разногласия по торговым вопросам. Так, с 24 ноября 2014 г. Россия ограничила транзит попавших под запрет в РФ продуктов государств ЕС, перевезившихся из Белоруссии в Казахстан и другие страны. Запрет был введен под предлогом того, что были выявлены нелегальные каналы поставки попавшей под российские санкции продукции с территории Белоруссии. Одновременно Россельхознадзор запретил поставку продуктов питания с 23 белорусских предприятий со ссылкой на микробное загрязнение и антибиотики.

Белорусская сторона расценила тогда российские действия как «недружественный шаг» и указала, что они не вписываются в законодательство Таможенного союза. По мнению Минска, это самый массовый единовременный запрет за всю историю отношений с Россией. Довольно много белорусских предприятий ориентировано на экспорт в Россию, причем объемы этого экспорта в последнее время выросли в связи с запретом в РФ на поставки продовольствия из ЕС. Однако более важной, а то и болезненной для Таможенного союза, конечно же, является собственно проблема транзита. Если в



Таможенном союзе исчезает свобода транзита, то это очевидно наносит ущерб самому интеграционному процессу.

В этой связи необходимо уточнить, что правовая база Таможенного союза позволяет вводить ограничительные меры в отношении третьей страны в одностороннем порядке. Вместе с тем подобная мера должна рассматриваться скорее как исключительная, которую лучше избегать, ибо ее применение расшатывает основы Таможенного союза. Именно поэтому белорусскими партнерами были высказаны упреки относительно одностороннего характера действий России без консультаций с другими членами ТС. Разумеется, у российской стороны имелись свои доводы, касающиеся нелегального провоза запрещенной продукции на территорию РФ.

Очевидно, прекращение свободного транзита товаров между таможенными органами России и Белоруссии следует рассматривать как вынужденную меру, которая в сложившихся условиях позволит избежать возможного обострения ситуации, связанной с перемещением товаров между двумя странами. Однако логика интеграционного процесса (если он не столкнется с иными препятствиями) в конечном счете должна будет привести стороны к возобновлению свободы транзита товаров внутри ЕАЭС.

## Баландина Г.В. О Таможенном кодексе ЕАЭС

*Баландина Галина Владимировна, старший научный сотрудник Института прикладных экономических исследований АНХ и ГС при Президенте Российской Федерации*

Новый этап интеграционного процесса – заключение Договора о Евразийском экономическом союзе – требует принятия нового Таможенного кодекса (ТК). Работа над проектом такого Кодекса ведется уже практически два года. Подготовленный на площадке Евразийской экономической комиссии проект находится на внутригосударственном согласовании. Некоторые предварительные выводы по работе над проектом Таможенного кодекса предлагаются в данной статье.

Параллельно с подготовкой проекта Таможенного кодекса реализуется принятая Правительством Дорожная карта «Совершенствование таможенного администрирования».

Обновляется внешняя среда, оказывающая влияние на формирование таможенного законодательства: в июле 2011 года Россия стала полноправной участницей Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур, в стране готовятся ратифицировать недавно принятое Генеральным Советом Всемирной торговой организации Соглашение об упрощении процедур торговли (Trade facilitation Agreement).

Как же все эти процессы увязаны между собой? Каковы концептуальные основы для таможенного регулирования на уровне Евразийского экономического союза на современном этапе? Ответить на эти вопросы до сих пор практически невозможно. Несмотря на то, что еще в конце 2013 года Правительством России утверждена Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, дискуссии о том, что именно и как должно измениться в таможенном администрировании, чтобы существенно ускорить и упростить процедуры прохождения грузов через границу, с одной стороны, и сократить количество нарушений при прохождении таких процедур, с другой стороны, не прекращаются.

Нельзя не признать, что в последнее время таможенной службой достигнуты значительные успехи в области перевода таможенных технологий в электронные форматы. Однако нельзя также отрицать, что по скорости, стоимости, бюрократизированности совершения таможенных и иных операций, предсказуемости сроков отправки или доставки товаров административные процедуры у нас в стране, связанные с ввозом и вывозом товаров часто проигрывают тем, которые применяются в странах – конкурентах России на мировых рынках.

Именно поэтому ожидания бизнеса от содержания проекта Таможенного кодекса в большей степени оказались неоправданными, поскольку во многих его положениях

зафиксированы действующие таможенные процедуры и технологии. При этом, такая оценка проекта дается не только в России. Например, известно, что в Республике Казахстан бизнес-сообщество также готовит свои предложения для содержательного изменения проекта ТК.

Примечательно, что в нашей стране проект Кодекса обсуждается в процедурах полномасштабных консультаций между бизнесом и регуляторами в лице ФТС России, Минэкономразвития России и других государственных органов. Пожалуй, столь широкому публичному обсуждению положения таможенного законодательства подвергались лишь при обсуждении последнего российского Таможенного кодекса в 2000-2002 годах. Консультации проводятся по всем положениям проекта ТК, которые вызывают вопросы или озабоченности бизнеса и государственных органов. Попытка сформировать единую позицию Российской стороны с учетом мнения бизнеса по проекту уникальна также еще и тем, что мы являемся свидетелями и участниками процесса, когда на площадке Российского союза промышленников и предпринимателей позиция представителей разных компаний и их объединений консолидирована. Несмотря на неполное совпадение интересов крупного и малого бизнеса, собственно участников внешнеэкономической деятельности, перевозчиков и владельцев таможенных терминалов, других компаний, Комитетом РСПП по интеграции, торгово-таможенной политике и ВТО с поддержкой ТПП России, Деловой России, ОПОРЫ России и других общероссийских объединений и союзов деловых кругов проделана колоссальная работа с тем, чтобы сформировать относительно приемлемую для всех позицию для переговоров с властями.

Что же вызывает озабоченность со стороны предпринимателей?

Приведу примеры. Замена письменных документов на электронный документооборот, что красной нитью проходит по всему проекту Кодекса, безусловно является необходимым условием для упрощения и ускорения таможенных формальностей, повышения их прозрачности, сокращения возможностей для нарушений и коррупции и т.д.

Тем не менее тщательный анализ проекта показывает, что таможенные органы безусловно готовы воспринимать электронные технологии только на одной из стадий таможенного оформления – при выпуске товаров. В проекте действительно содержатся поистине революционные положения о том, что выпуск товаров может осуществляться автоматически, т.е. без участия должностного лица таможенного органа. Таможенная декларация подается в электронном виде и даже без предоставления документов, на основе которых она заполнена. При этом подробное описание процедур прибытия и убытия товаров, временного хранения, транзита подобных технологий не предусматривает. Напротив, нормы проекта прямо предусматривают необходимость проставления отметок таможенных органов на соответствующих таможенных документах

как необходимый элемент проведения этих процедур, что наводит на мысль, что отказываться от бумажных технологий полностью таможенные органы не собираются.

Сравнение описания различных этапов прохождения таможенных формальностей от прибытия до выпуска товаров приводит к выводу, что принцип однократности предоставления информации в таможенной системе Евразийского экономического союза еще долго не будет работать. На каждом этапе разные лица обязаны предоставлять одну и ту же информацию в отношении одних и тех же товаров. Параллельно, конечно, обсуждаются технологии «единого окна» для целей импорта, экспорта и транзита, но Таможенный кодекс будет иметь статус международного договора. И если он будет принят на основе тех положений, которые в нем сейчас заложены, появится риск того, что правовые предписания, которые закладываются сегодня в проект ТК, станут причиной невозможности прогресса в работе таможенной службы и других государственных органов, осуществляющих контроль при ввозе и вывозе товаров.

В проекте имеются положения, которые могут свести на нет привлекательность внедрения информационных технологий в таможенное дело. Например, риски сбоев информационной системы таможенных органов перекладываются на участников ВЭД (предусматривается, что если происходят сбои в работе информационных систем, выпуск товаров не осуществляется, т.е. импортер не сможет получить товар в свое распоряжение до тех пор, пока информационная система таможенных органов не возобновит свою работу). Выпуском товаров считаются некоторые информационные отметки внутри таможенной информационной системы, а не сообщение о разрешении пользоваться своим товаром декларанту и лицу, осуществляющему временное хранение товаров. Расширяются требования по объему информации, которая должна быть указана в декларации на товары. Предусмотрено, что после выпуска товаров факт непредставления документов автоматически влечет за собой пересчет подлежащих уплате таможенных платежей. И все эти положения увязываются с тем, что, по мнению таможенных органов, сама по себе привлекательность использования информационных технологий должна перевешивать все возможные негативные риски и последствия, связанные с этим.

Разумеется, предприниматели не во всем могут согласиться с подобным подходом. Например, в части предоставления документов. Декларант не является единственным источником информации для таможенных органов. Таможня вправе проводить выездные проверки, изымать бухгалтерскую документацию, проводить встречные проверки, получать информацию из банков, от зарубежных таможенных органов и т.д. Сам факт отсутствия какой-то конкретной бумаги (документа) вряд ли может быть юридическим основанием для автоматического пересчета сумм подлежащих уплате таможенных платежей.

Еще один актуальный вопрос: определение таможенной стоимости. С этой проблемой сталкивается множество импортеров, поэтому дискуссии вокруг статей, связанных с правилами определения и контроля таможенной стоимости ведутся довольно остро. Что сегодня предлагают Таможенная служба и Минфин? Во-первых, наделить национальные органы правом давать разъяснения по таможенной стоимости. Честно говоря, мнения предпринимателей были не во всем однозначны. С одной стороны, в части именно таможенной стоимости, методических материалов и разъяснений отчаянно не хватает. Любая сделка, которая предусматривает более сложное описание взаимоотношений между продавцом и покупателем, чем просто цена товара, сроки и условия поставки, может вызвать вопросы со стороны таможенного органа. Однако актуальные спорные ситуации в России могут быть неинтересны для других стран – партнеров по Союзу. В таких условиях Евразийская экономическая комиссия не всегда может принять необходимое решение. Поэтому при опасении, что спорные ситуации в интерпретации и разъяснениях со стороны Минфина и ФТС будут оцениваться в большей степени с позиции интересов бюджета, все-таки есть понимание, что наличие однозначных правил и единообразных методологических подходов гораздо лучше, чем их отсутствие.

Следующей важной и затрагивающей интересы многих импортеров инициативой регуляторов является предложение предоставить право таможенным органам отказываться в принятии заявленной таможенной стоимости, если заявленные цены явно ниже, чем цены на аналогичные или идентичные товары в сочетании с другими признаками, указывающими на явно заниженную цену товара. Конечно, большинство предпринимателей крайне негативно отнеслись к такой инициативе. Но следует учитывать, что, по факту, отказ в принятии таможенной стоимости при наличии «безупречного» пакета документов – это и сегодня довольно распространенные случаи. А те формы и процедуры контроля, которые предлагаются регуляторами, предполагают проведение экономической экспертизы сделки, финансового аудита после выпуска товаров, т.е. полномасштабное внедрение пока еще недостаточно освоенных технологий работы таможенной службы.

И еще некоторые комментарии в связи с обсуждением проекта Таможенного кодекса.

Создание единого рынка в рамках Союза и реализация принципа свободного передвижения товаров предполагает, что резидент одного государства – члена Союза может вести свою предпринимательскую деятельность на всей единой таможенной территории, в том числе, осуществляя поставки товаров из третьих стран на территорию государства, резидентом которого он не является. Однако проектом ТК принцип резидентства не исключается, ограничения по принципу принадлежности импортера сохраняются.

Единая таможенная территория и принцип свободного передвижения товаров предполагают единообразие применения таможенного законодательства.

Территориальные ограничения решений таможенных органов приводят к тому, что в отдельных случаях один и тот же товар в разных государствах – членах классифицируется по-разному в соответствии с ТН ВЭД (что влияет на применение ставок ввозных таможенных пошлин и запретов и ограничений). Кроме того, территориальное ограничение решений таможенных органов о применении таможенных процедур, препятствуют промышленной кооперации между государствами – членами Союза, вынуждают предпринимателей нести дополнительные затраты, связанные с вывозом товаров в третьи страны (чтобы завершить таможенную процедуру в одном государстве) и ввозом на территорию другого государства – члена (чтобы продолжить использование товаров в своих производственных или иных коммерческих целях). Частично проект Кодекса решает данные проблемы. Предполагается, что, по крайней мере, в части классификации товаров позиция Российской стороны будет состоять в целесообразности изменения (дополнения) тех норм проекта, которые препятствуют Евразийской экономической комиссии принимать необходимые решения в случаях выявления различий регулирования на национальном уровне.

Общепринятой международной практикой является сотрудничество таможенных органов с лицами, которые демонстрируют и периодически подтверждают свою надежность и добросовестность в обеспечении цепи поставок. При этом в третьих странах статус уполномоченного экономического оператора (УЭО) может получить любое лицо, задействованное в цепи поставок, что будет означать для него доверие со стороны таможенных органов и минимальные проверки его деятельности, включая досмотр товаров. По действующему Таможенному кодексу Таможенного союза статус УЭО может получить только декларант, в соответствии же с проектом нового Кодекса таким статусом смогут обладать и другие лица, участвующие в цепи поставок.

Сложившая система управления рисками допускает неодинаковый подход к таможенному контролю одних и тех же товаров при равных условиях таможенного регулирования в разных государствах – членах Союза. В частности, различаются подходы к контролю таможенной стоимости (т.н. «ценовые профили риска»). С одной стороны, такая практика способствует «перетеканию» товарооборота в те государства, таможенные органы которых менее тщательно контролируют достоверность представленных декларантами сведений, а, с другой стороны, в условиях свободного передвижения товаров нарушаются принципы добросовестной конкуренции.

Наделение наднациональных органов координирующими функциями, по крайней мере, по чувствительным товарам для всей единой таможенной территории могло бы способствовать единообразию применения таможенного законодательства и сокращению «серых схем» импорта на единую таможенную территорию. Однако в проекте Кодекса соответствующие полномочия органов ЕАЭС не закладываются.

Если таможенным законодательством устанавливается срок уплаты таможенных платежей до выпуска товаров, такое правило влечет за собой обязанность декларанта сообщить все сведения, необходимые для правильного расчета таможенных платежей и возлагает на таможенные органы обязанность проверить правильность проведенных расчетов и достаточность предоставленной для этого информации. Такие правила по сути означают необходимость осуществления проверки правильности расчета таможенных платежей до выпуска товаров. Существенного ускорения процессов выпуска товаров при таком подходе не ожидается даже при внедрении технологии автоматического выпуска товаров (более половины всех товарных позиций так или иначе проходят по «профилям рисков»). Проверка правильности расчетов таможенных платежей, как правило, связана с проверкой документов, сами товары при этом редко досматриваются. Поскольку информация об индикаторах риска является закрытой, импортер лишен возможности заранее предоставить обеспечение уплаты таможенных платежей либо представить какие-то дополнительные документы, подтверждающие правильность заявленной таможенной стоимости для целей ускорения выпуска товаров.

Смещение таможенного контроля на этап после выпуска товаров наряду с обработкой предварительной информации и ее анализом для селективного подхода будет способствовать существенному ускорению процессов выпуска товаров. В пункте 5 статьи 7 упомянутого выше Соглашения ВТО об упрощении процедур торговли требование наличия системы проверки (аудита) после выпуска связывается именно с ускорением выпуска товаров. Однако проект Кодекса строго фиксирует принцип «деньги вперед», устанавливая, что уплата таможенных платежей при выпуске для внутреннего потребления может быть осуществлена только до выпуска и является условием такого выпуска.

В условиях связывания уровней ставок ввозных таможенных пошлин и сокращения возможностей использования нетарифных ограничений, применение таможенных процедур временного ввоза, таможенного склада, переработки на таможенной территории и под таможенным контролем, а также свободной таможенной зоны (свободного склада) приобретает особую актуальность для стимулирования встраивания предприятий ЕАЭС в международные производственно-технологические цепочки, расширения взаимной кооперации, развития экспортоориентированных производств. Поэтому описание содержания указанных таможенных процедур требует уточнения, восполнения пробелов, снятия излишних барьеров.

Есть и другие важные вопросы, разрешение которых могло бы способствовать улучшению бизнес-климата в нашей стране и на всей единой таможенной территории Евразийского экономического союза.

Работа над проектом Таможенного кодекса ЕАЭС продолжается. Предполагается, что после формирования позиции российской стороны, на площадке Евразийской

экономической комиссии проект будет доработан, после чего пройдет второй круг внутригосударственного согласования. Проект Таможенного кодекса ЕАЭС может быть принят в виде международного договора уже до конца текущего года.



## *Наша консультация*

### Смбатян А.С. Антидемпинговая политика (часть вторая)

*Смбатян Анаит Сергеевна, старший эксперт АНО «Центр экспертизы по вопросам ВТО»*

Антидемпинговые меры вводятся по результатам антидемпинговых расследований. Процедура является довольно сложной. Она требует напряженных усилий, в первую очередь, со стороны иностранных производителей и экспортеров. Основные сложности состоят в том, что все участники расследования должны заполнить антидемпинговые вопросники и приложить значительный объем бухгалтерской, коммерческой, технической и иной информации в весьма сжатые сроки. Информация предоставляется на языке страны, которая проводит расследование. Любая ошибка, неполное предоставление данных и особенно непредоставление запрошенной информации может привести к тому, что рынок соответствующего государства закроется как минимум на пять лет. Более того, орган расследования вправе проверить предоставленную информацию на месте, с посещением предприятия-производителя и аффилированных с ним торговых структур.

В ходе так называемого проверочного визита изучается первичная информация. Зачастую, сотрудники проверяемого предприятия стремятся устроить проверяющим неформальную встречу с угощением и культурной программой. Однако это выглядит неуместно и не избавляет проверяемое предприятие от предписанных действий.

Как правило, проверяющие по результатам проверки выявляют ошибки и неточности в предоставленной ранее информации. Существенную роль может играть и просто человеческий фактор – неправильный подсчет, непредоставление какой-нибудь накладной, грузовой таможенной декларации и пр. Такое случается, т.к. что работа над заполнением вопросников чаще всего проводится в круглосуточном режиме, чтобы успеть в срок.

Антидемпинговые правила жесткие. Однако наличие антидемпингового механизма – это *sine qua non* поддержки национальной промышленности на пути дальнейшей либерализацию рынка. Статьи VI и XIX ГАТТ, по сути, послужили «окном» в пространство свободной торговли. В частности, радикальное снижение ставок импортных пошлин,

произошедшее за период существования многосторонней торговой системы, во многом результат наличия в праве ВТО и законодательстве его членов механизмов защиты внутреннего рынка – антидемпинговых, специальных защитных и компенсационных мер.

Следует отметить, что в области антидемпинговой политики всегда сталкиваются интересы национальных производителей и потребителей: представляется очевидным, что, при прочих равных условиях, поставка импортного товара по демпинговым ценам отвечает интересам потребителей. Законодательство большинства стран предусматривает положения об учете мнения потребителей при проведении антидемпинговых расследований (потребители фактически являются участниками процедуры расследования, они вправе знакомиться с неконфиденциальными версиями документов, вправе представлять информацию в орган, проводящий расследование, могут принимать участие в публичных слушаниях и т.д.). Теоретически, интересы потребителей могут сыграть решающую роль, и антидемпинговые пошлины не будут введены. Однако практика убедительно свидетельствует о том, что этого не происходит. Влияние потребителей на антидемпинговый процесс и принимаемые по его результатам решения минимально.

Основная задача, которая стоит перед компетентными органами государства-импортера, проводящими антидемпинговое расследование, заключается в доказательстве следующих ключевых элементов, наличие которых свидетельствует о том, что в отношении импорта товара, который был предметом расследования, могут быть введены антидемпинговые меры:

- имеет ли место демпинг;
- наносится ли ущерб промышленности государства-импортера;
- является ли ущерб следствием демпингового импорта (причинно-следственная связь).

Товар считается поставленным по демпинговой цене, если его экспортная цена ниже нормальной стоимости - цены на внутреннем рынке экспортера. Разница между экспортной ценой и нормальной называется демпинговой маржой. Таким образом, для выявления факта демпинга необходимо сравнить экспортную цену и нормальную стоимость товара. Сам процесс установления экспортной цены и нормальной стоимости является довольно сложным. Нередко именно от методологии расчета, в конечном счете, и зависит, будет ли выявлен демпинг или нет.

Экспортная цена – эта цена, по которой товар продается первому независимому покупателю на территории страны-импортера. Когда товар непосредственно продается

независимому покупателю, то в таком случае определение экспортной цены не представляется сложной задачей. Но когда товар поставляется через посредников, то цены таких продаж не всегда являются экспортными ценами для антидемпингового законодательства. Существует презумпция, что обычно товар поставляется аффилированной компании по ценам, которые не отражают нормальных рыночных цен, т.к. такие продажи имеют место вне обычного хода торговли. Решение вопроса о надежности экспортной цены зависит от того, какие взаимоотношения существуют между производителем/экспортером и компанией-посредником. Как правило, за основу экспортной цены берутся цены, указанные в инвойсах, которые были выставлены первому независимому покупателю (если таковые есть). Однако было бы ошибочно предположить, что после того, как решен вопрос о том, какие именно покупатели являются независимыми, соответствующие инвойсы будут рассматриваться в качестве экспортной цены в «чистом виде». На самом деле, экспортная цена, указанная в инвойсе, подвергается различного рода корректировкам, которые порой значительно влияют на ее уровень.

Определение нормальной стоимости имеет ключевое значение в антидемпинговой процедуре. Расчет нормальной стоимости представляет собой еще более сложную задачу, чем расчет экспортной цены. Если в период расследования аналогичный товар продавался на территории страны-производителя в достаточных количествах в ходе обычной торговли, то такая цена товара – нормальная стоимость – может послужить основой для сравнения с экспортной ценой. Только при наличии репрезентативных продаж нормальная стоимость будет принята во внимание при расчете демпинговой маржи. Но что делать, если на внутреннем рынке предприятия-производителя товар продавался в незначительных объемах, либо поставлялся исключительно аффилированным компаниям, либо на внутренний рынок не поставлялся вообще, а производится исключительно для поставок на экспорт? Либо поставлялся на внутреннем рынке по ценам, не покрывающим издержек производства? Для иностранного производителя такая ситуация – большая проблема.

Можно тем не менее с достаточной уверенностью предположить, что орган расследования путем сложных расчетов высчитает нормальную стоимость, которая однозначно приведет к выявлению демпинга. И только посредством разбирательства в Органе по разрешению споров ВТО справедливость может быть восстановлена. Несмотря на то, что

антидемпинговый процесс является состязательным (по крайней мере, это следует из положения Соглашения по применению Статьи VI ГАТТ), на практике это далеко не так. Именно с этим связан тот факт, что за всю историю ГАТТ/ВТО ответчик не выиграл ни одного антидемпингового спора.

Однако вернемся к расчетам. После того, как в ходе расследования получена экспортная цена и нормальная стоимость, необходимо сравнить эти величины для установления факта демпинга. Существует два базовых метода сравнения: симметричный и асимметричный.

В соответствии с симметричным методом возможны два способа: 1) средневзвешенная нормальная стоимость всех сделок за период расследования сравнивается со средневзвешенной нормальной стоимостью всех экспортных; 2) каждая индивидуальная сделка на внутреннем рынке страны-экспортера сравнивается с каждой индивидуальной экспортной сделкой. В соответствии с асимметричным методом средневзвешенная цена внутренних продаж сравнивается с каждой индивидуальной экспортной сделкой.

Практика показывает, что органы, проводящие антидемпинговые расследования часто используют такой метод сравнения: в качестве базиса для сравнения используется, с одной стороны, средневзвешенная цена на внутреннем рынке экспортирующей страны, которая сравнивается с каждой индивидуальной ценой экспортных продаж. Такая практика часто приводит к тому, что при расчете демпинговой маржи не принимаются во внимание экспортные цены, которые были выше либо равны нормальной стоимости. Обоснованием такой методологии расчета демпинговой маржи является противодействие так называемой практике «точечного демпинга» (targeted dumping). Точечный демпинг – это ситуация, когда, несмотря на то, что большинство продаж осуществляются не по демпинговым ценам, тем не менее, имеет место тенденция существенных различий в экспортных ценах в зависимости от разных покупателей, регионов или периодов времени. В подобных ситуациях симметричный метод сравнения средневзвешенной нормальной стоимости со средневзвешенной экспортной ценой, как правило, не выявляет практикуемой компанией демпинг.

Если по результатам расследования доказаны факты демпинга, ущерба национальной промышленности (угрозы ущерба) и причинно-следственная связь между ними, антидемпинговые пошлины могут быть введены на срок до пяти лет. Кроме того, по результатам пересмотров действие антидемпинговых мер может продлеваться на последующие пятилетние периоды.

Антидемпинговые пошлины, как правило, вводятся в индивидуальном порядке для каждого конкретного экспортёра/производителя. Только в отношении компаний, отказавшихся от сотрудничества, устанавливается так называемая общестрановая (остаточная) пошлина, которая обычно выше индивидуальных.

Альтернативой введению антидемпинговых пошлин являются ценовые обязательства. В ЕС почти одна треть расследований завершается принятием ценовых обязательств. В США практика ценовых обязательств не столь распространена. В США альтернативой введению антидемпинговых пошлин являются соглашения о приостановлении антидемпинговых расследований, которые заключаются между Министерством торговли США и соответствующим иностранным производителем.

## *О переговорах Доха раунда*

### Р. Азеведо о прогрессе в выполнении Рабочей программы Доха раунда



*27 апреля 2015 г. Генеральный директор ВТО Роберто Азеведо на заседании Комитета по торговым переговорам заявил о том, что ВТО «по-прежнему предстоит большая работа» по завершению к июлю рабочей программы по нерешенным вопросам Дохийского раунда, и добавил: «но мы делаем успехи». «После многолетних неразрешимых противоречий мы действительно вышли на новый уровень». Он также заявил: «нам*

*необходимо сосредоточить усилия на осуществимых задачах. Мы должны быть готовы к тому, чтобы выйти за привычные рамки. И мы все должны внести свой вклад».*

В своем докладе Генеральному Совету в феврале, я говорил о том, что мы активизировали наш переговорный процесс. Нашей целью было проведение более углубленной политической дискуссии в более интерактивном формате посредством включения параллельных и взаимодополняющих переговорных треков.

Полагаю, хорошее начало на пути достижения этой цели было положено, и мы воспользовались тем благоприятным моментом, который нам представился в начале 2015 года. Я проводил консультации с членами рабочих групп и прислушивался к их мнению. Председатели рабочих групп сделали очень многое, контролируя ход переговоров по отдельным конкретным направлениям. Накануне я встречался с ними и хочу воспользоваться возможностью, чтобы их поблагодарить за проделанную работу.

Иногда им приходится сталкиваться с большими разногласиями, однако они не опускают рук. Председатели рабочих групп Комитета по торговым переговорам продолжают вовлекать страны-члены в переговорный процесс, они побуждают их к новым дискуссиям и призывают их высказывать новые идеи. Я очень признателен им за это.

На основе докладов, представленных председателями рабочих групп, а также на основе своих собственных консультаций я сделал три основных вывода.

Во-первых, было проделано много полезной работы, в особенности в таких трех ключевых направлениях переговоров как сельское хозяйство, доступ на рынки несельскохозяйственных товаров и услуги. Очевидно, что достижение результатов именно по этим направлениям во многом обеспечит успех переговоров в целом. При этом я хотел бы подчеркнуть, что мы должны продвигать работу по всем переговорным направлениям, избегая некой заданной последовательности. В то же время, безусловно, мы все знаем, что существует ряд прорывных сфер, на которых мы должны сфокусироваться, а это, как показывает опыт, главным образом сельское хозяйство и доступ на рынки несельскохозяйственных товаров. Также необходимо достигать результатов и в сфере услуг.

Во-вторых, очевидно, что Дохийская повестка в области развития и проблем наименее развитых стран (НРС) остается ключевой по отношению ко всему тому, что мы делаем здесь. Мы должны продолжать свою работу, чтобы добиться в ней успеха. Глобальный обзор Программы содействия торговле, который выйдет в июне, послужит дополнительным инструментом для интенсификации работы по данному направлению. К тому же наши усилия в этой сфере включены в более широкий контекст, а именно в деятельность ООН по финансированию развития и дискуссиям относительно повестки дня развития после 2015 года.

В-третьих, хотя нам предстоит проделать большой путь и очевидно, что существует много спорных вопросов, нет сомнения в том, что мы делаем успехи. Страны-члены активно вовлечены в решение вопросов Дохийской повестки в области развития, и я хочу поблагодарить их за это.

В формате своей работы мы переключились с поиска виноватых в отсутствие решения к поиску этого решения. И это именно тот подход, который нам нужен, но, я думаю, никто не заблуждается на тот счет, что этот подход будет легко использовать. Вряд ли стоит ожидать появления в скорейшем времени единогласных решений и незамедлительных результатов.

Как мы услышали от председателей рабочих групп, страны-члены до сих пор имеют существенные разногласия по ряду ключевых тем. Некоторые участники настаивают на своих старых позициях или же просто достаточно медленно переходят на новый формат работы, направленный на поиск решения. Повторюсь, все это вполне закономерно и не стоит из-за этого опускать руки. Такое происходило на всех переговорах, в которые я когда либо был вовлечен. Тот факт, что у участников переговоров есть расхождения по ряду вопросов еще не значит, что мы не намерены двигаться вперед в поисках взаимоприемлемого решения.

Кроме этого, представляется, что есть некая нерешимость в высказывании новых идей, и это подразумевает выход за рамки «зоны комфорта». Безусловно, поиск новых решений не

означает отказ от своих позиций. Однако приверженность исключительно старым и удобным решениям не позволит нам двигаться вперед. ...

Все мы прошли ни один раунд переговоров. Поэтому я хотел бы быть честным в оценке наших сегодняшних результатов. Некоторые могут утверждать, что мы не достигли результата, некоторые могут сказать, что наша работа ни к чему не приведет. Я с этим совершенно не согласен. Если бы вдруг мы нашли решение существующим вопросам, для меня это было бы большим сюрпризом.

Схожие сомнения уже высказывались перед Министерской конференцией на Бали, когда ситуация также была очень сложной. Но эти сомнения не подтвердились. Как и в случае с Бали, если будет политическая воля, мы добьемся результатов. И у нас есть причины, чтобы не терять оптимизма.

В то время как некоторые участники переговоров ведут себя осторожно, другие уже проявляют свою активную позицию. У них сформировалось новое видение, они предлагают новые решения, и они готовят новые документы. Более того участники переговоров уже обсуждают эти документы. Ранее дискуссии велись только относительно устоявшихся позиций. Сейчас у нас появились новые идеи и позиции, которые мы можем обсуждать, что демонстрирует собой явный прогресс в переговорном процессе. В некоторых сферах у нас уже появились решения, которые потенциально могут быть приемлемы для всех участников. Вопрос в том, сможем ли мы достичь взаимоприемлемого решения по всем вопросам.

Мы еще не до конца задействовали механизм другого уровня переговоров – дискуссии по вопросам, возникающим благодаря пересечению различных переговорных треков, целью которого является поиск межотраслевых компромиссов. В непосредственную компетенцию председателей переговорных групп этот вопрос не входит, поскольку они работают строго в рамках своих сфер полномочий. Но именно благодаря их работе становится возможным появление таких компромиссов. Именно поэтому мы должны избегать заданной последовательности и очередности в достижении результатов в нашей совместной работе. Мы должны достигать результатов во всех переговорных группах, чтобы понять, как они смогут быть друг с другом согласованы. Пока такие компромиссы еще четко не оформлены, но я думаю, если мы пристальнее к ним присмотримся, то ситуация может кардинально измениться.

В предстоящие недели председатели рабочих групп продолжат свою работу, и я буду особое внимание уделять содействию поиска таких горизонтальных, межотраслевых компромиссов. Мои постоянные дискуссии с делегациями, с этой точки зрения, очень полезны. Иногда благодаря таким встречам я узнаю детали, которые не выходят на уровень больших совещаний. Безусловно, сами позиции высказываются те же, но мне часто удается



понять причины их формирования, что открывают новые возможности для поиска взаимоприемлемых решений. Я полагаю, этот горизонтальный процесс будет ключевым для реализации нашего переговорного мандата.

В общем и целом, наши цели предельно ясны. Мы работаем для того, чтобы согласовать рабочую программу Дохийской повестки к июлю этого года. Как я уже говорил, лучшим результатом будет рабочая программа, содержащая конкретные модальности по обсуждаемым переговорным направлениям, которая позволит нам после ее согласования достаточно быстро завершить переговоры. Поскольку близится июль, мы должны быть реалистичны в своих оценках того, насколько конкретными могут быть формулируемые модальности. Чем раньше мы сможем найти концептуальные решения для тех больших и сложных задач, стоящим перед нами, тем более качественным будет итоговый результат.

Каким бы образом ни была сформулирована рабочая программа к июлю, она должна удовлетворять следующим критериям:

- быть содержательной;
- послужить руководством для завершения переговоров;
- послужить трамплином на пути к успешному проведению Десятой министерской конференции в Найроби в декабре 2015 г.

То, что мы делаем сейчас, определит те результаты, которых мы сможем достичь в Найроби.

Нам необходимо сосредоточить усилия на осуществимых задачах. Мы должны быть готовы к тому, чтобы выйти за привычные рамки. И мы все должны внести свой вклад.

## Сведения об организации

Центр экспертизы по вопросам ВТО  
109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 1

**Тел.** 7 495 725 30 73

**Факс** 7 495 725 30 70 доб. 5905

[www.wto.ru](http://www.wto.ru)

<https://www.facebook.com/wto.expertise.center>



**Центр экспертизы  
по вопросам ВТО**