



Международная практика применения мер торговой защиты в рамках преференциальных торговых соглашений

УДК 339.542

ББК 65.428

Н - 628

В.О. Никишина

Количество многосторонних и двусторонних преференциальных торговых соглашений в мире продолжает увеличиваться. Европейский Союз продолжает рассматривать ряд соглашений об экономическом союзе с торговыми партнерами в Африке, в Карибском бассейне и Тихоокеанском регионе, в попытке установить торговые отношения с этими регионами, которые совместимы с существующими правилами в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Точно так же Соединенные Штаты подписали много двусторонних и многосторонних соглашений с торговыми партнерами. Развивающиеся страны все более и более стремятся формализовать быстро растущую торговлю с другими развивающимися странами или областями. При формировании нового, преференциального режима торговли устранение внутрирегиональных тарифов приводит к новым требованиям по защите отечественных производителей. Поэтому в рамках договоренностей о создании региональных преференциальных торговых соглашений применение мер торговой защиты, а именно, антидемпинговых, компенсационных и защитных мер (в том числе во взаимной торговле), как правило, допускается. Одной из основных причин применения странами такого рода инструментов торговой политики является то, что вышеуказанные инструменты защиты рынка представляют собой прагматичный механизм работы по защите отечественных производителей, потребности в защите которых традиционно сопутствуют ли-

берализации торговли. Такой инструмент является эффективным в условиях действующих многосторонних торговых правил, не допускающих установление прямых запретов на торговлю.

При этом возможность использования селективных мер защиты рынка в рамках соглашения, создающего интеграционную группировку, полностью зависит от взглядов участников соглашения. Решение о необходимости этих мер обычно принимается в рамках переговоров. Очевидно, что если ожидается, что шок от либерализации торговли в рамках соглашения будет значительным, лучшим вариантом может служить введение различных селективных защитных мер. В этих обстоятельствах инструменты защиты рынка также позволяют замедлить процесс либерализации для чувствительных, конкурирующих с внутрирегиональным импортом секторов. Таким образом, сохранение возможности применения мер защиты рынка в интеграционном образовании обеспечивает политическую поддержку соглашению.

Соглашения об образовании региональных торговых соглашений часто предусматривают **создание наднационального органа**, ответственного за выработку и реализацию внешнеэкономической политики. Однако передача этому органу функций по применению мер торговой защиты осуществляется далеко не всегда. Практика применения мер торговой защиты в отношении других стран-партнеров по префе-



ренциальному соглашению неоднозначна. Одни интеграционные группировки допускают введение таких мер против партнеров по группировке и третьих стран в одностороннем порядке (с последующим уведомлением наднационального органа и возможностью отмены мер по решению этого органа). В других региональных торговых соглашениях введение мер торговой защиты во взаимной торговле допускается только с разрешения наднационального органа.

В ряде многосторонних региональных преференциальных торговых соглашений приняты специальные правила, уточняющие процедуру применения мер торговой защиты **во внутри-региональной торговле**.

Примером может служить Конвенция об учреждении Европейской ассоциации свободной торговли, которая была подписана 4 января 1960 г. в Стокгольме и является основным документом, регулирующим применение инструментов торговой защиты. В частности, согласно статье 40, государство-член может в одностороннем порядке принять соответствующие меры, если возникнут устойчивые серьезные экономические, социальные или экологические затруднения секторной или региональной природы. Такие защитные меры должны иметь ограничительную по сфере действия и времени природу, поскольку существует строгая необходимость разрешения ситуации. При этом приоритет отдается таким мерам, которые наименее повредят функционированию настоящей Конвенции. Также статья 40 закрепляет, что защитные меры должны применяться по отношению ко всем государствам-членам. Согласно статье 41 Конвенции, если государство-член решило ввести защитные меры на основе статьи 40, оно без промедления уведомляет другие государства-члены через Совет и обеспечивает их соответствующей информацией. Другие государства-члены незамедлительно начинают консультации в Совете в целях поиска общеприемлемого решения. При этом заинтересованное государство-член не может вводить защитные меры до истечения месячного срока после даты уведомления, чтобы дать Совету положенное время посоветоваться. Затем заинтересованное государство-член без промедления уведомляет о принятых мерах Совет и обеспечивает его всей соответствующей информацией, после чего Совет в

течение трех месяцев должен думать, как улучшить ситуацию с даты их принятия, чтобы меры были полностью отменены или ограничены рамки их применения. Также статья 41 закрепляет право каждого государства-члена в любое время запросить Совет пересмотреть такие меры.

В рамках Таможенного союза ЕС-Турция применение антидемпинговых и защитных мер во взаимной торговле допускается. При этом о введении мер во взаимной торговле уведомляется Совет Ассоциации, который рассматривает меру и принимает окончательное решение (вплоть до ее отмены).

Большинство региональных торговых соглашений включают в себя статьи о Глобальных специальных защитных мерах (Global safeguard measures) и двусторонних (селективных) защитных мерах (Bilateral safeguard measures).

Статья **Global safeguard measures** подчеркивает, что Соглашение о свободной торговле не добавляет и не уменьшает права и обязанности сторон по статье XIX ГАТТ 1994 и Соглашению о защитных мерах ВТО. В этом случае товары, происходящие с территории стороны соглашения, могут быть изъяты из-под действия глобальных защитных мер, если они не являются причиной нанесения серьезного ущерба или его угрозы.

Например, НАФТА, Соглашение о свободной торговле США-Сингапур, Всеобъемлющее соглашение об экономическом партнерстве между Республикой Корея и Республикой Индия, Соглашение о свободной торговле США – Австралия, Соглашение о свободной торговле Австралия – Таиланд допускают применение защитных мер в торговле с третьими странами в соответствии с положениями Статьи 19 ГАТТ-94 и Соглашения ВТО о защитных мерах. При этом товары, происходящие с территории стороны соглашения, могут быть изъяты из-под действия глобальных защитных мер, если они не являются причиной нанесения серьезного ущерба или его угрозы. Однако в дальнейшем меры можно распространить также на товары из стран НАФТА, если эффект от введенных мер против третьих стран окажется недостаточным.

Статья **Bilateral safeguard measures** дает возможность применять защитные меры на двусторонней основе.



Например, Соглашение о свободной торговле Австралия – Таиланд предусматривает, что если товар экспортируется в таких возросших количествах и при таких условиях, что наносится ущерб национальной промышленности, производящей подобный товар или создается угроза нанесению ущерба, то в таком случае пострадавшая сторона имеет право увеличить ставки таможенных пошлин до уровня ставок РНБ.

Соглашение НАФТА также позволяет Стороне, на территорию которой импортируется товар в таких возросших количествах и на таких условиях, что наносит серьезный ущерб или угрозу его нанесения национальной отрасли производства аналогичного или непосредственно конкурирующего товара, в пределах, которые необходимы для прекращения или предотвращения такого ущерба:

(а) приостановить дальнейшее снижение любого уровня ставок пошлин, предусмотренного соглашением в отношении такого товара;

(b) увеличить ставку пошлины на такой товар до уровня, не превышающего ставки пошлины, применяемой на базе режима наибольшего благоприятствования (РНБ) на момент принятия таких мер, или

(с) если товар сезонный - увеличить до уровня РНБ в соответствующий сезон.

Предшествовать введению экстренных мер должно письменное уведомление одной Стороны к другой Стороне и предложение провести консультации.

Сторона, применяющая экстренные меры, должна предоставить Стороне, против товаров которой применяет меры, взаимосогласованную возможность для либерализации торговли путем компенсации в форме уступок, имеющих эквивалентный эффект на торговлю. Если Стороны не смогут договориться о размере компенсации, то Сторона, против товаров которой применяются меры, может предпринять меры тарифного характера, имеющие эквивалентный эффект.

Соглашение о свободной торговле США-Сингапур предусматривает применение защитных мер (в том числе временных) в двусторонней торговле только после проведения расследования в соответствии с Соглашением ВТО по специальным защитным мерам. Если

при проведении расследования выяснится, что временная защитная мера была введена необоснованно, то одна из сторон возвращает полученный доход.

Аналогичные нормы содержатся во Всеобъемлющем соглашении об экономическом партнерстве между Республикой Корея и Республикой Индия. При этом ни одна специальная защитная мера не может быть введена против товара, в отношении которого уже действует специальная защитная мера.

Соглашение о свободной торговле США – Австралия предусматривает, что если защитная мера вводится на срок более 1 года, то уровень защитной пошлины должен быть прогрессирующе понижен согласно основным целям Соглашения.

Процедура применения Bilateral safeguard measures в двусторонних соглашениях Европейской ассоциации свободной торговли¹ со своими партнерами (Албания, Канада, Чили, Колумбия, Хорватия, Египет, Совет сотрудничества стран Залива, Израиль, Иордания, Ливан, Македонии, Мексика, Марокко, Палестинской автономии, Перу, Сербия, Сингапур, Южноафриканский таможенный союз, Республика Корея, Тунис, Турция, Украина) немного отличается друг от друга. Однако, как общее правило, если на территории стороны производится продукт и благодаря сниженным тарифам и/или пошлинам он поставляется на территорию другой стороны в таких увеличенных количествах и в таких условиях, что импорт этого одного продукта из этой одной страны угрожает или может угрожать национальному производителю страны-экспортера, то сторона-импортер вправе принять специальные защитные меры на минимально достаточном уровне, чтобы избежать ущерба или сгладить его последствия. Такие меры должны приниматься только на основе четкого доказательства того, что ущерб был или может возникнуть. Сторона, вводящая специальные защитные меры, должна уведомить страдающую сторону и Комитет о готовящейся мере и предоставить ей все необходимые обоснования. Сторона-импортер может увеличить существующую пошлину, но не выше чем предполагает пошлина по РНБ: (1) либо в день подписания Соглашения, (2) либо в день введения меры.



Специальные защитные меры должны приниматься сроком не более 1 года. В исключительных случаях Комитет может увеличить этот срок до трех лет. Нельзя применять специальные защитные меры к продуктам, к которым подобная мера уже применялась. Комитет должен в течение 30 дней с даты уведомления решить, есть ли иной выход для решения проблемы. Если такого выхода нет, то сторона-импортер может ввести специальные защитные меры. В ответ, если соглашение между сторонами не было достигнуто, сторона-экспортер может применить компенсационные меры.

Некоторые соглашения о свободной торговле отдельно оговаривают **возможности применения специальных защитных мер в отношении чувствительных товаров**. Часто (но не всегда) они действуют для ряда сельскохозяйственных и текстильных товаров. Специальные положения по защитным мерам в отношении чувствительных товаров, чаще всего, предусматривают ужесточение дисциплины по их использованию, в частности, ограничивают сроки применения мер только установленным переходным периодом, сокращают сроки действия меры, и содержат требования о предоставлении компенсаций.

Используются два основных механизма. В первом случае понятие «ущерб» выступает в качестве критерия. Иными словами, применение специальных защитных мер может потребоваться в том случае, когда импорт какого-либо товара наносит или создаёт угрозу нанесения ущерба отечественным производителям. Это является также и основанием для наложения глобальных защитных мер (в соответствии со стандартной процедурой, предусмотренной Соглашением по защитным мерам ВТО и Статьей XIX ГАТТ 1994).

Во втором случае механизм мер защиты запускается тогда, когда объём импорта превышает определённую величину за конкретный период. Такие защитные меры могут ограничить объёмы импорта по льготной ввозной таможенной пошлине даже в том случае, когда нет явно выраженной угрозы нанесения вреда отечественным производителям. Существует риск злоупотребления таким механизмом, но этого можно избежать, если сделать его действие неавтоматическим. Например, установить обязательное требование о включении

механизма защитных мер только по ходатайству или прошению.

Например, Соглашение о свободной торговле США-Сингапур, выделяя текстильные товары в отдельную категорию чувствительных товаров, предусматривает возможность изъятия этих товаров из режима свободной торговли в случае, если вследствие преференциального (беспошлинного) режима эти товары из одной Стороны начинают импортироваться в таких возросших количествах в абсолютных или относительных показателях и на таких условиях, что это является основной причиной серьёзного ущерба или угрозы его причинения отечественной отрасли другой Стороны. В соответствии с этой статьёй предусмотрена ускоренная процедура введения мер, не требующая проведения формального расследования. Сторона, намеревающаяся ввести меры, должна лишь уведомить об этом другую сторону и провести консультации.

В НАФТА в отношении сельскохозяйственных товаров, перечисленных в отдельном приложении, на протяжении переходного периода Стороны могут применять специальные защитные меры (*special safeguard*) в виде тарифной квоты.

Соглашение о свободной торговле Австралия – Таиланд оговаривает, что стороны могут вводить специальные защитные меры на ряд чувствительных сельскохозяйственных товаров. Список таких товаров зафиксирован в приложении к Соглашению. Эти меры могут быть наложены только в том случае, если объём импорта за календарный год превышает предельные уровни, оговоренные в Соглашении. Они не могут использоваться, если одновременно с ними действуют иные защитные меры, предусмотренные Соглашениями ВТО. Пересмотр правомерности перечня товаров, попадающих под предельные таможенные пошлины, должен проводиться не позднее, чем через 3 года после вступления Соглашения в силу.

Некоторые региональные торговые соглашения вводят понятие **защитных мер переходного характера**. Цель защитных мер переходного характера – дать производителям аналогичных товаров импортирующей экономики время для адаптации к увеличившемуся импорту в течение периода постепенной отме-



ны тарифов. Переходный период, дающий возможность применения таких мер, оговаривается и может достигать 10 лет. Длительность применения защитных мер зависит от условий соглашения. Обычно этот срок составляет два-три года, но может продлеваться до нескольких раз.

Примерами служат Североамериканское соглашение о свободной торговле НАФТА (участники - США, Канада, Мексика), Соглашение о свободной торговле Австралия – Таиланд, Соглашение о свободной торговле США-Сингапур, Всеобъемлющее соглашение об экономическом партнерстве между Республикой Корея и Республикой Индия и ряд других.

В рамках Соглашения НАФТА в течение переходного периода (положение действовало 10 лет с даты вступления в силу Соглашения, т.е. с 1.01.1994 по 1.01.2004) каждая из Сторон сохраняет за собой право применять нормы своего законодательства, касающегося применения антидемпинговых и компенсационных мер защиты рынка по отношению к товарам, импортируемым с территории других государств-участников. Это правило не распространяется на текстильные товары и одежду.

Меры вводятся на срок, не превышающий 3-х лет и применяются только один раз на какой-либо определенный товар. По прошествии переходного периода они могут быть применены только с согласия стороны, против чьих товаров они вводятся.

Часть II Соглашения о свободной торговле Австралия – Таиланд также предусматривает введение защитных пошлин во время переходного периода. Защитная мера вводится после проведения консультаций на срок, достаточный для того, чтобы возместить причиненный ущерб, но не более 2 лет. Период действия меры может быть продлен, однако общий срок ее действия не может превышать 6 лет.

Соглашение о свободной торговле США-Сингапур предусматривает применение защитных мер в двусторонней торговле лишь в течение переходного периода (10 лет с даты вступления в силу Соглашения).

Вариантов гибкости в отношении применения антидемпинговых и компенсационных мер было обнаружено гораздо меньше. В случае если конкретных положений о компенсациях нет, предусматривается введение ответных мер.

Поскольку преференциальные торговые соглашения направлены на существенную либерализацию и - как конечная цель - снятие всех барьеров в торговле между его участниками, естественным является ожидание того, что члены такой интеграционной группировки отменят и использование мер защиты рынка между собой. В связи с этим сторонники полной либерализации рассматривают устранение мер защиты рынка как составной элемент выполнения требований статьи XXIV ГАТТ-94 в отношении таможенных союзов и зон свободной торговли. Вместе с тем, справедливым является и мнение, что если бы авторы ГАТТ считали бы возможным и нужным исключить из действия статьи XXIV положения статьей VI (антидемпинговые и компенсационные пошлины) и XIX (защитные меры), они бы это сделали в процессе написания статьи XXIV. Поэтому наличие в региональных торговых соглашениях норм, позволяющих, несмотря на либерализацию торговли, введение селективных мер защиты рынка, является вполне оправданным и с юридической, и с экономической точки зрения.

Вместе с тем, у использования инструментов защиты рынка (как при внутрирегиональной торговле, так и в отношении третьих стран) есть негативные аспекты. Один из них – эффект «замещения торговли».

В случае отказа от применения мер защиты рынка между странами – участницами соглашения, торговля увеличивается именно внутри блока, при этом не очевидно, что для ее участников это приносит максимальную выгоду. Опасность состоит в том, что, поскольку региональная торговля расширяется ввиду снижения (устранения) региональных тарифов, защита становится все более и более направленной на импорт из третьих стран. Таким образом, кроме фактической дискриминации третьих стран вследствие введения преференциальных тарифов, рост числа региональных торговых соглашений может вести к росту числа мер защиты рынка.

Хотя ряд преференциальных торговых соглашений и предусматривают возможность применения мер защиты рынка между участниками таких интеграционных группировок, основное число мер направлено на третьи страны, что зачастую ведет к росту дискриминации в отношении этих третьих стран. В тех ин-



теграционных группировках, которые запретили применение мер защиты рынка в своей «внутренней» торговле, наблюдается ее заметный рост.

Тем не менее, очевидным является тезис о том, что отсутствие такого инструмента, каким являются меры защиты рынка, привело бы к увеличению политического давления и возможной блокировке процесса либерализации протекционистскими силами. Применение мер защиты рынка в рамках преференциальных торговых соглашений можно рассматривать именно в качестве такого регулятора. Таким образом, можно предположить, что степень либерализации, которая может быть достигнута региональным торговым соглашением, зависит от того, предусмотрены ли подобные рычаги, позволяющие правительствам временно отходить от своих обязательств по либерализации на четко определенных и ограниченных условиях.

Для России, в ближайшей перспективе планирующей активизировать работу по либерализации своего торгового режима с рядом стран, крайне актуальным является сохранение селективных инструментов реагирования на недобросовестную конкуренцию со стороны импорта в целях защиты внутреннего рынка в условиях существенного снижения тарифной защиты и перехода на преференциальный режим торговли. Представляется, что в ситуации, когда далеко не все отрасли российской экономики готовы конкурировать с аналогич-

ным импортом в режиме свободной торговли, российскому правительству при разработке региональных торговых соглашений нужно предоставить конкурирующим с импортом отраслям некую гарантию в виде средств защиты от непредвиденных последствий внутрирегиональной торговой либерализации. Учет имеющегося международного опыта в этой области может быть весьма полезен.

Примечание:

¹ Участники - Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн

Библиография:

1. International Centre for Trade and Sustainable Development, Мосты, выпуск 10, Судьба региональных торговых соглашений после присоединения к ВТО на примере ЕврАзЭС

2. Исаченко Т.М. Региональные торговые соглашения и их роль в мировой истории// Пространство и время в мировой политике и международных отношениях : материалы 4 Конвента РАМИ. В 10 т. / под ред. А. Ю. Мельвиля ; Рос. ассоциация междунар. исследований. - М. : МГИМО-Университет, 2007. Т. 5 : Международное экономическое сотрудничество в глобальном мире / под ред. Н. Н. Ливенцева. - 140 с.

3. Crawford J.-A., Florentino R. V. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements // WTO. Geneva. Discussion Paper 8. 2005. P. 17

