

ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКИХ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ НА ВНУТРЕННЕМ РЫНКЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В первой половине 90-х годов важнейшей задачей экономических преобразований в России была либерализация внешней торговли. Это предполагало формирование системы государственного регулирования внешней торговли, основанной на рыночных принципах. Кроме того, в эти годы в основном решалась задача товарного наполнения внутреннего рынка, а не его защиты.

Поэтому административные методы регулирования в сфере импорта использовались в этот период в минимальной степени. В начале 90-х годов ввоз товаров в Россию осуществлялся без количественных ограничений, а разрешительное лицензирование распространялось только на ввоз нескольких групп товаров (химические средства защиты растений, лекарства, промышленные отходы), а также товары, импорт которых осуществляется в особом порядке: вооружение и военная техника, ядерные материалы и технологии, драгоценные металлы и камни, наркотические, психотропные вещества и яды, продукция двойного назначения. Такое лицензирование, очевидно, не имело протекционистского характера.

Экономические меры регулирования импорта в первой половине 90-х годов также использовались ограниченно. Так, в I полугодии 1992 года таможенные пошлины при импорте товаров вообще не применялись.

Импортные таможенные пошлины в России были введены лишь в июле 1992 года и охватывали ограниченный круг товаров (некоторые виды напитков, электронных приборов и легковые автомобили).

В апреле 1993 года в перечень товаров, на которые устанавливались пошлины, были включены рыба и рыбные продукты, кондитерские и табачные изделия. Импортные пошлины были установлены на некоторые виды сырья (шерсть, хлопок, древесину, цемент, цветные металлы), продукцию машиностроения (автомобильные турбины, вооружение и др.), а также промышленные товары народного потребления (холодильники, швейные машины, электронные элементы, часы).

Таким образом, фактически основные виды товаров попадали в Россию вплоть до 1996 года совершенно беспрепятственно.

В 1992–1994 годах эта ситуация не вызывала защитной реакции отечественных товаропроизводителей. Помимо уже упомянутых обстоятельств, связанных с необходимостью насыщения товарного рынка страны, важную роль играло то, что в условиях нарушения хозяйственных связей и обострения кризиса неплатежей развитие внутреннего производства лишь в незначительной степени зависело от воздействия конкуренции импортной продукции. Кроме того, обострилась проблема поддержания «технологического импорта», т.е. сложившихся ранее кооперационных связей с поставщиками комплектующих изделий, материалов и др.

Либерализацией внешнеторгового регулирования в Российской Федерации воспользовались компании ряда промышленно развитых стран, занявшие в 1992–1993 годах ниши предприятий бывших союзных республик и стран СЭВ, оказавшихся в этот период неконкурентоспособными на российском рынке. В дальнейшем фирмы стран дальнего зарубежья приступили к планомерному освоению российского рынка, стремясь вытеснить отечественных производителей. В то же время ряд прошедших наиболее острую фазу кризиса и восстанавливающихся отраслей российской экономики (прежде всего некоторые сырьевые подотрасли, ряд производств в легкой промышленности, производители простейшего торгового оборудования) приступили к выпуску конкурентоспособных товаров и вышли с ними на российский рынок в заметных масштабах.

Таким образом, сформировались условия, способствующие обострению конкуренции товаров отечественного и зарубежного производства на внутреннем рынке.

Впервые задача формирования эффективной системы защиты внутреннего рынка остро встала в 1995 году в условиях возрастающих поставок импортных потребительских и машинотехнических товаров.

Решать эту задачу приходилось в ситуации полного отсутствия в законодательстве России каких-либо положений и норм, регулирующих введение и применение мер по защите внутреннего рынка.

Ввиду всех этих обстоятельств Правительство Российской Федерации приняло решение о формировании системы мер по защите внутреннего рынка.

Вступление в силу 22 октября 1995 года Федерального закона № 157 «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» стало поворотной точкой в современной истории мер защиты внутреннего российского рынка и российских экспортеров. Статья 18 этого Закона определила возможность введения количественных ограничений и специальных пошлин в случае, если возрастающим импортом какого-либо товара наносится существенный ущерб отечественным товаропроизводителям.

Положения статьи 18 Закона № 157-ФЗ от 22.10.95 о защите внутреннего рынка получили широкую огласку и вызвали бурную реакцию деловых кругов. Дело в том, что в этот период интересы переживших кризис отраслей российской экономики пришли в острое противоречие с продолжавшимся массированными поставками аналогичных товаров по импорту. Продолжавшееся ослабление «валютного барьера» в 1996–1997 годах и первой половине 1998 года из-за относительного усиления покупательной способности рубля по отношению к доллару делало импорт все более привлекательным.

Переломным в формировании системы мер защиты экономических интересов России стал 1998 год.

Опыт применения мер защиты внутреннего рынка, который был накоплен как соответствующими государственными структурами, так и самими отечественными производителями, свидетельствовал о необходимости кардинального изменения действующего законодательства, регулирующего порядок применения этих мер.

Работа по совершенствованию действующего законодательства проводилась одновременно как Государственной Думой, так и Правительством Российской Федерации и Аппаратом Президента Российской Федерации. Эта работа была завершена лишь в 1998 году, когда 14 апреля был принят Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» № 63-ФЗ.

Новый Закон определял нормы, которые ранее в Российской Федерации не применялись. Его в определенной степени можно было бы назвать революционным, т.к. с его помощью впервые была создана законодательная основа для «правового» использования «здорового» протекционизма, позволяющего государству правомерно осуществлять защиту своего внутреннего рынка, и прежде всего отечественного производителя, не ущемляя интересов потребителей и не препятствуя взаимовыгодному осуществлению внешнеторговых операций путем грубого «подавления» импорта. Принятый Закон разграничил основания для введения различных мер защиты экономических

интересов Российской Федерации, и прежде всего – специальных защитных мер, антидемпинговых мер и компенсационных мер.

Большая часть Закона отведена определению основных принципов применения именно этих мер. Законом установлены особенности определения существенного ущерба отрасли российской экономики (статьи 5, 10 и 13) и особенности введения и применения той или иной меры (статья 6 – специальных защитных мер, статья 11 – антидемпинговых мер, статья 14 – компенсационных мер). Глава III Федерального закона содержит еще ряд статей, раскрывающих порядок определения антидемпинговой маржи (ст. 8) и особенности определения отрасли российской экономики при демпинговом импорте товаров (ст. 9).

Общие принципы проведения расследования, которое предшествует введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, определены в статье 18 Федерального закона, а особенности проведения расследования в зависимости от вида мер определены в отдельных статьях – особенности проведения расследования по специальным защитным мерам (ст. 19), антидемпинговым мерам (ст. 20) и компенсационным мерам (ст. 21).

Однако Федеральным законом № 63-ФЗ, кроме собственно защитных мер в смысле соответствующих положений норм ВТО (статьи VI, XIX ГАТТ, Соглашение ВТО по защитным мерам, Соглашение о применении статьи VI ГАТТ (Антидемпинговый кодекс), Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах), были предусмотрены нормы (статьи 15, 16), позволяющие Правительству Российской Федерации вводить меры по ограничению импорта в целях поддержания платежного баланса Российской Федерации и в целях выполнения целевых федеральных программ развития, при проведении мероприятий по ограничению производства сельскохозяйственных товаров и т.д. Кроме того, статьей 17 Закона регламентируется ограничение экспорта продовольственных или иных видов товаров в случае их критического недостатка на внутреннем рынке Российской Федерации.

В Законе № 63-ФЗ более подробно были определены и регламентированы все три вида мер защиты внутреннего рынка (специальные защитные, антидемпинговые, компенсационные), которые используются в международной практике. В развитие данного Закона был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации, в которых нормы действующего Закона были детализированы и уточнены с учетом соответствующих положений ВТО. Федеральный закон № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» создал правовую базу для функционирования защитных механизмов.

Однако новым защитным инструментарием воспользовались не сразу и не все российские производители. Интерес отечественной промышленно-



сти к новому защитному инструментарию был несколько ослаблен из-за августовского кризиса 1998 года, который, кроме отрицательного эффекта, имел, как ни странно, и некоторые положительные моменты. Ощутимое падение импорта вследствие «валютного барьера» и финансово-банковского кризиса создало условия для возрождения тех отечественных производств, для реабилитации которых не требовалось больших вложений (пищевая, кондитерская, текстильная промышленность и т.д.).

Первая процедура расследования на основании нового законодательства была начата еще в июне 1998 года (еще до финансового кризиса 1998 года) в отношении сахара белого и сахара-сырца тростникового.

По результатам расследования в целях защиты интересов российского свеклосахарного комплекса и ликвидации существенного ущерба, нанесенного ему возрастающим ввозом сахара белого и сахара-сырца, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.98 № 783, которым были введены на срок до 200 дней временные специальные пошлины на сахар-сырец и белый сахар в размере соответственно 74% и 20%.

5 августа 1999 года постановлением Правительства Российской Федерации № 902 на 180 дней были введены временные специальные пошлины в отношении патоки крахмальной, а по результатам расследования, проведенного Минторгом России, постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2000 года № 209 были установлены специальные пошлины в размере 16% сроком на 2,5 года.

Довольно активно Правительство Российской Федерации начало проводить политику по защите российских производителей, сосредоточившись на секторальной защите российской промышленности, начиная с января 2001 года после вступления в действие нового Таможенного тарифа Российской Федерации, который предусматривает радикальное снижение ставок таможенных пошлин по многим товарам.

Так, уже в феврале 2001 года было открыто и в настоящее время проводится расследование в связи с возрастающим ввозом в Российскую Федерацию карамели, что наносит ущерб производителям аналогичной российской продукции. Еще до окончания расследования было принято постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2001 года № 284 о введении на 180 дней временной специальной пошлины на этот товар в размере 21%, но не менее 0,18 евро за 1 кг.

В марте 2001 года было завершено принятием обязательств по самоограничению экспорта украинских труб из черных металлов в Российскую Федерацию расследование в отношении возрастающего ввоза труб из Украины в Россию. Следующее расследование по процедуре защитных мер было начато 20 апреля 2001 года в отношении компрессоров для промышленного и торгового холодильного оборудования.

Если проанализировать частоту обращений российских товаропроизводителей по вопросу необходимости принятия защитных мер, то в 1998 году (сразу после принятия нового законодательства и с учетом последствий финансового кризиса) их поступило только 5. В 1999 году их количество уже возросло до 21, а в 2000 году в Минэкономразвития России поступило 19 обращений российских производителей с просьбой рассмотреть вопрос о принятии необходимых мер защиты их производства. Расширилась и номенклатура обращений: кроме товаров пищевой и кондитерской промышленности, предметом обращений стали товары, производимые на предприятиях группы А.

Важно отметить и следующий аспект. В отличие от предшествующего периода большинство обращений связано с существенным ущербом, наносимым российским товаропроизводителям импортом из стран СНГ и Таможенного союза, а не из стран дальнего зарубежья. На долю таких обращений приходится свыше 70% всех заявлений. Объясняется это тем, что по отношению к импорту из стран дальнего зарубежья роль предохранительного барьера во многом после августа 1998 года играет курс рубля. В зоне свободной торговли же со странами СНГ таможенные пошлины отсутствуют и импорт ничем не сдерживается.

Ситуация, безусловно, принципиально изменится с переходом с 1 июля 2001 года России на взимание НДС в двусторонней торговле со странами СНГ на принцип «страны назначения» (т.е. там, где товар потребляется). Однако есть все основания полагать, что на ближайшую перспективу товары стран СНГ останутся основным источником угроз для российских производителей на внутреннем рынке.

Судя по количеству открытых, а самое главное, завершившихся принятием защитных мер расследований, не все обращения российских производителей отвечали требованиям действующего закона и не содержали необходимой и достаточной информации не только для принятия предусмотренных законом мер, но и для проведения соответствующего расследования.

Использование действующего законодательства на практике, работа непосредственно с российскими производителями и потребителями, проведение консультаций, предусмотренных процедурой расследования, с иностранными заинтересованными лицами дало возможность на практике проверить эффективность и работоспособность Закона № 63-ФЗ и в свою очередь позволило выявить недостатки и пробелы действующего законодательства, а также определить основные моменты его несоответствия нормам ВТО. История формирования нормативной базы применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер определяется периодом почти в 100 лет. Впервые соответствующие международные нормы были сформулированы в ГАТТ в 1947 году (статьи VI, XVI и XIX).

Ведущими странами Европы и Америки соответствующее национальное законодательство формирова-



лось не один десяток лет. До сих пор в это законодательство странами вносятся изменения и уточнения.

Кроме того, принятие нового законодательства не означает мгновенную смену менталитета и приобретение необходимой квалификации основными пользователями закона – российскими производителями.

Немаловажно подчеркнуть и следующее обстоятельство. Подавляющее большинство расследований, успешно проведенных и закончившихся принятием эффективных защитных мер, было открыто на основании заявлений не отдельных предприятий, а союзов. Причем таких союзов, которые объединяют и производителей, и экспортеров, и импортеров данной продукции (Союз сахаропроизводителей, Союз крахмалопаточной продукции, Фонд развития трубной промышленности, Ассоциация производителей кондитерских изделий «АСКОНД» и т.п.). Таким союзам под силу и оперативно собрать необходимую экономическую информацию, и выяснить точку зрения потребителей, и провести разъяснительную кампанию в средствах массовой информации.

В 1998–2000 годах выявилась и еще одна характерная особенность поданных обращений и заявлений. Все чаще (до 30% обращений) заявители стали отмечать нанесение существенного ущерба отечественным товаропроизводителям в связи с демпинговым и субсидируемым импортом. И первое место в ряду таких случаев вновь занимает Украина. Между тем до сих пор в России так и не было проведено ни одного антидемпингового или компенсационного расследования, хотя в мировой практике именно на их долю приходится свыше 90% всех принимаемых защитных мер. Основная причина этого – то несовершенство российской законодательной базы, о котором говорилось выше.

В связи с этим стало очевидным, что необходимо внести существенные изменения и дополнения в Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами», максимально сблизив его с соответствующими нормами ВТО, тем самым создав более эффективный инструмент защиты российских товаропроизводителей, в т.ч. от демпингового и субсидируемого импорта.

Кроме того, полученный опыт применения Федерального закона № 63-ФЗ ярко продемонстрировал, что имеющиеся меры тарифной защиты недостаточно эффективны и используются далеко не полностью.

Прежде всего, практически не используется такая широко распространенная мера тарифного регулирования, как тарифная квота. В российской практике она применяется только в отношении сахара белого, происходящего с Украины, и в отношении сахара-сырца тростникового из стран – пользователей российской системы преференций. Дальнейшее наращивание масштабов тарифных квот требует внесения поправок в Закон «О таможенном тарифе».

Еще не полностью исчерпаны возможности схемы преференций Российской Федерации. Сокращение списков преференциальных товаров также

может быть эффективным в области защиты отечественных производителей. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.01.99 № 68 указанный перечень сокращен примерно на 35%. Между тем список стран – пользователей схемы преференций охватывает 137 стран и таможенных территорий, включая такие «бедные» государства, как Сингапур, Республика Корея, ОАЭ, Аргентина, и т.п. Как показала практика создания системы мер по защите свеклосахарного комплекса, наиболее эффективным является одновременное использование различных видов тарифной защиты. Так, в отношении сахара белого в настоящее время применяются изъятия из режима свободной торговли со странами СНГ и Югославией, тарифная квота с Украиной и сезонная пошлина в размере 45%. Только одновременное применение всех трех мер в совокупности с ранее использованными временными специальными пошлинами позволили стабилизировать ситуацию на сахарном рынке России. Эти меры впоследствии были также усилены путем принятия аналогичных мер в отношении сахара-сырца.

При этом с учетом международной практики можно сделать вывод, что не следует бояться применять в отношении одного товара несколько видов мер и квалифицировать это как результат лоббирования со стороны производителя. Каждый товар заслуживает своего уровня защиты.

Для надежного правового регулирования этих вопросов и предсказуемости ситуации на внутреннем рынке России с учетом процесса присоединения нашей страны к ВТО сейчас и начата работа по приведению действующего законодательства к нормам этой международной организации.

Эти изменения уже коснулись и еще коснутся действующего таможенного и налогового законодательства. Соответствующие изменения будут внесены и в Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (№ 157-ФЗ), и в Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» (№ 63-ФЗ), и в новую редакцию Таможенного кодекса. Прежде всего изменения в Федеральном законе № 63-ФЗ будут касаться самой структуры Закона, по которой все три вида мер будут иметь свой понятийный аппарат и свой порядок применения, что позволит любому пользователю Закона четко разграничивать требования, предъявляемые к каждой отдельной процедуре расследования.

Новый законопроект является по сути новой редакцией Закона № 63-ФЗ, которая была разработана с учетом логики построения соответствующих соглашений ВТО и максимально учитывает их нормы. В законопроекте будет дана новая трактовка отдельных терминов (материальный ущерб, серьезный ущерб, субсидия и т.д.), введены уточнения по процедуре проведения расследований и применения отдельных видов мер.



Подготовка этого законопроекта – это не только выполнение требований, предъявляемых к стране, вступающей в ВТО, это и необходимое изменение российского законодательства, которое осуществляется в целях совершенствования системы государственной защиты российской промышленности на разумной, справедливой и эффективной основе.

Сказанное выше позволяет сформулировать следующие выводы.

Либерализация государственного регулирования внешней торговли, отказ от государственной монополии в этой сфере объективно делают необходимым использование новых методов и механизмов защиты интересов отечественных товаропроизводителей на внутреннем рынке.

Поворотным пунктом в защите интересов отечественных товаропроизводителей на внутреннем рынке стало принятие в 1998 году Федерального закона «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» и соответствующих подзаконных

актов. Введенные защитные меры позволили во многих случаях устранить существенный ущерб российской экономике, нанесенный возрастающим импортом товаров. Однако к 2000 году стали очевидными и дальнейшие направления совершенствования государственного регулирования в этой области.

Основной упор необходимо делать на проведение антидемпинговых расследований. Диалог федеральных органов власти с отечественными товаропроизводителями должен строиться в первую очередь на взаимодействии с их объединениями, союзами и ассоциациями, а не с отдельными предприятиями. Основная возможная угроза внутреннему рынку России в ближайшем будущем будет обуславливаться поставками товаров из стран СНГ. Наиболее эффективная защита внутреннего рынка достигается при использовании комбинации различных методов: корректировка базовых ставок пошлин, применение особых видов пошлин, тарифных квот и т.п. Важную позитивную роль в решении описанных выше проблем должно сыграть и присоединение России к ВТО.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И МЕР ЗАЩИТЫ ВНУТРЕННЕГО РЫНКА МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Е.В. Бандура