



Захист із ускладненнями. Спроба протидії російським субсидіям

Наталія Микольська, для ЄвроПравди Вівторок, 30 вересня 2014, 09:30



Цього місяця Україна дала старт першому в історії країни антисубсидійному розслідуванню. Мета цього кроку з назвою, яку важко навіть вимовити - захист інтересів вітчизняної автомобільної галузі від імпорту з РФ.

Зрозуміло, що зважаючи на стан автомобілебудівної вітчизняної галузі виробники намагатимуться використовувати всі наявні способи захист та підтримку. Адже згідно з даними Держстату, у липні цього року Україна випустила з конвеєра лише 300 автомобілів, хоча ще в січні цей показник сягав 3200 одиниць.

На думку Асоціації автовиробників України "Укравтопром", ініціатора розслідування, російські експортери користуються субсидіями від уряду РФ, і завдяки цьому отримують конкурентну перевагу, яка завдає шкоди національному товаровиробникові.

Проте закономірно постає питання чи всі засоби дозволені діючими міжнародними зобов'язаннями України. Так, останню спробу захисту інтересів національних виробників досить важко назвати вдалою.

Остання спроба захистити українську автомобілебудівну галузь від імпорту, а саме застосування спеціальних (захисних) заходів щодо імпорту легкових автомобілів незалежно від країни походження у 2013 році, не лише критикувалася основними торговельними партнерами України щодо порушення угод в рамках СОТ"), а й призвело до ініціювання процедури врегулювання суперечок за скаркою Японії проти України, яка зараз розглядається третейською групою СОТ (справа DS468).

Оскільки проведення антисубсидійних розслідувань та застосування за їхніми результатами компенсаційних заходів регулюються угодами СОТ, тому вкрай важливо, щоб правила СОТ були враховані при проведенні даного розслідування.

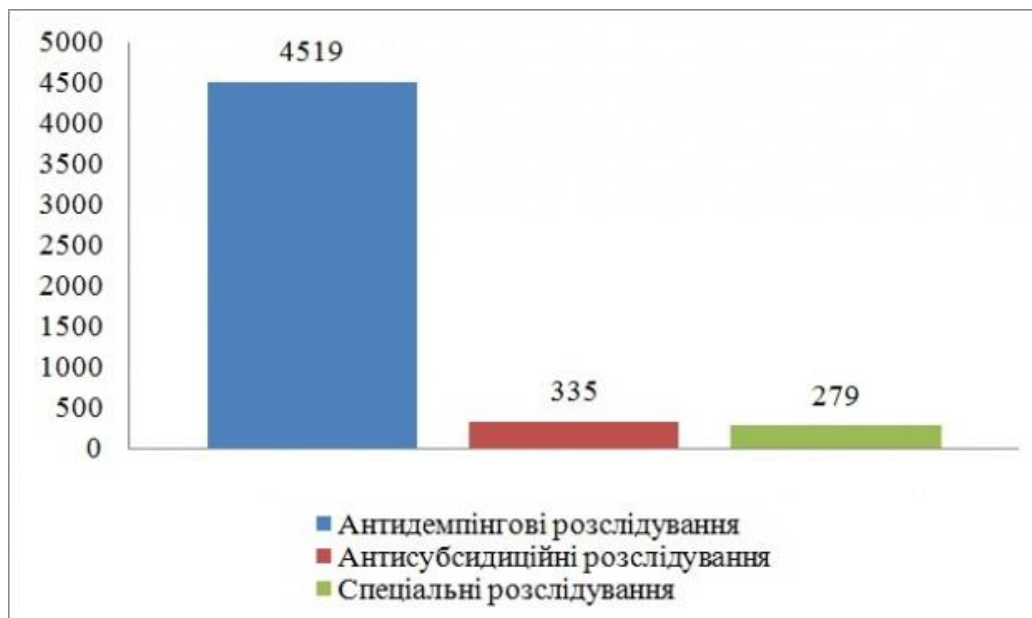
Втім, оскільки ми не знайомі з матеріалами щодо ініціювання розслідування, ми не даватимемо оцінок можливим перспективам застосування заходів за результатами його проведення, а дамо короткий огляд основних принципів і підходів, передбачених угодами СОТ та українським законодавством.

Складний спосіб захисту

Світова практика антисубсидійних розслідувань свідчить, що успішне проведення розслідування та застосування заходів за його результатами – це досить складний метод захисту внутрішнього ринку, до якого країни вдаються не так вже й часто.

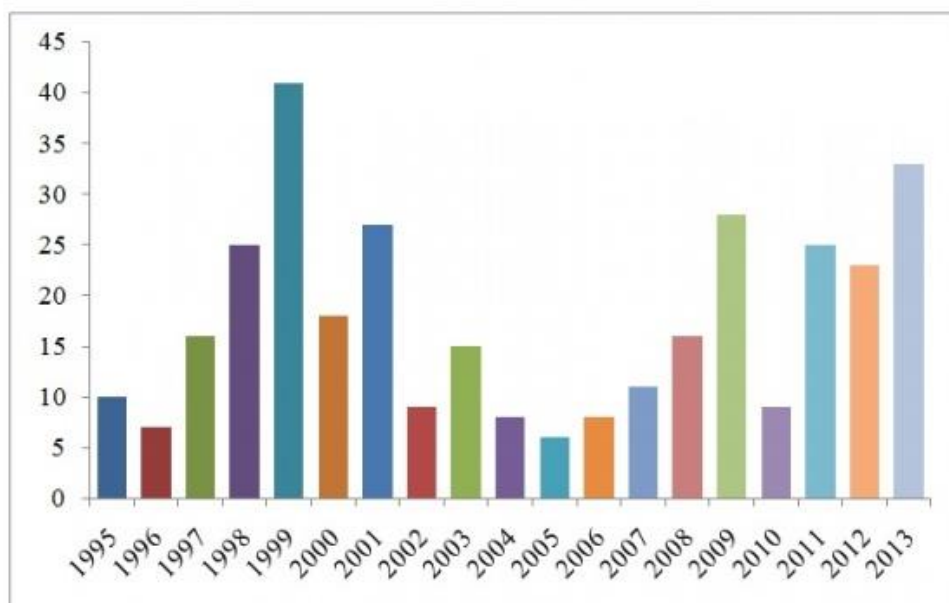
Як правило, держави активізують політику надання субсидій під час економічних криз, тому не дивно, що саме на кризові роки припадає збільшення кількості розслідувань.

Кількість ініційованих антидемпінгових, антисубсидійних та спеціальних розслідувань у світі за статистикою СОТ (1995 – 2013 рр.)



Порівняно з іншими заходами торговельного захисту (наприклад, із антидемпінговими розслідуваннями), антисубсидійні ініціюються набагато рідше. Наприклад, за період існування СОТ (1995-2013 рр.) було ініційовано більше 4500 антидемпінгових розслідувань, а антисубсидійних – лише трохи більше 330.

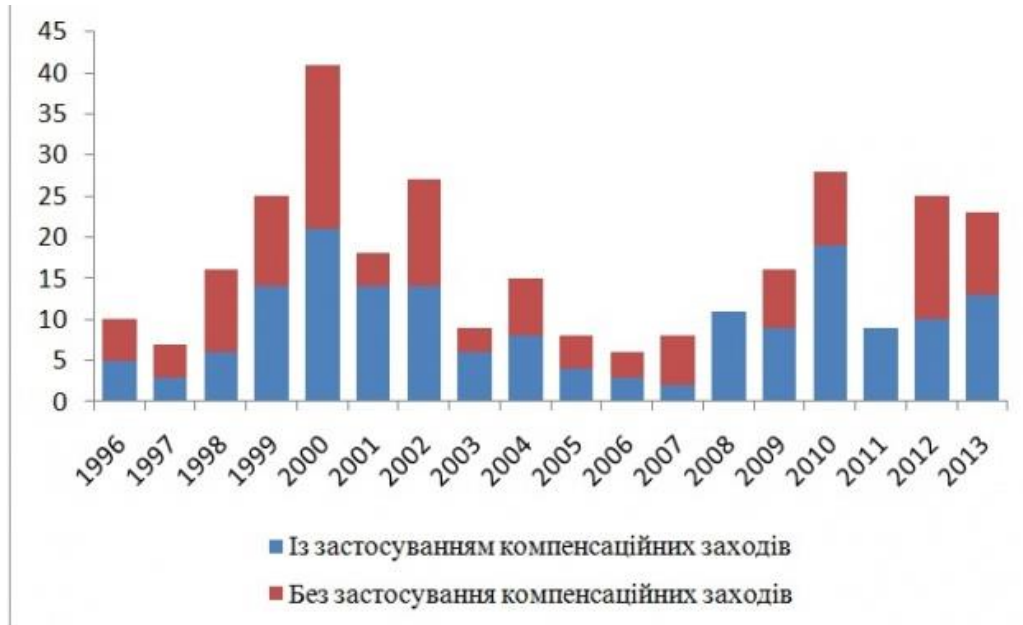
Антисубсидійні розслідування у світі за статистикою СОТ (1995 – 2013 рр.)



До того д, більше третини усіх антисубсидійних розслідувань у світі завершуються без застосування компенсаційних заходів.

Це зайвий раз підтверджує складність цієї процедури.

Застосування компенсаційних заходів за результатами антисубсидійних розслідувань за статистикою СОТ (1996 – 2013 рр.)



Що можна вважати субсидією?

Субсидування виробництва є досить поширеною світовою практикою, яка використовується з метою підтримки національного товаровиробника та створення для нього більш сприятливих умов. У той же час надання державами субсидій вважається небажаним, оскільки подібні дії апіорі є неконкурентними, а також часто призводять до спотворення ринку і негативного впливу на виробників аналогічних товарів у інших державах.

Субсидування детально регулюється правом СОТ, зокрема *Угодою про субсидії і компенсаційні заходи*

Проте в угодах та практиці врегулювання суперечок СОТ підхід до тлумачення поняття субсидії є доволі широким.

Фактично субсидія може означати будь-яке фінансове сприяння, надане урядом або будь-яким державним органом підприємству чи галузі, наслідком якого є створення вигоди для них.

Для того щоб певний вид державної допомоги вважався субсидією, необхідні два елементи: (1) фінансове сприяння (наприклад, надання коштів, пільгове кредитування, участь в акціонерному капіталі, податкові пільги або надання товарів і послуг); та (2) пільга (певна конкурентна перевага).

В Угоді СОТ субсидії поділяються на два види: заборонені субсидії та субсидії, що дають підстави для вжиття заходів (нелегітимні субсидії). Такі субсидії є специфічними, тобто пільгу отримують окремі компанії, певна галузь економіки держави або компанії конкретного регіону.

Проте, слід зазначити, що до 2000 року в Угоді СОТ субсидії поділялися на декілька видів: заборонені субсидії та субсидії, що дають підстави для вжиття заходів (нелегітимні субсидії), та субсидії, що не дають підстави для вжиття заходів - легітимні субсидії (субсидії, спрямовані на дослідницьку діяльність, або ті, що передбачали допомогу регіонам, котрі перебували у несприятливому становищі тощо).

Таку класифікацію часто порівнювали зі світлофором: заборонені субсидії – це "червоне світло", дві наступні категорії – "жовте" та "зелене".

Проте з 2000 року "світлофор" зник, а вірніше фактично зникло його "зелене" світло. Не зважаючи на те, що 2000 року в Угоді СОТ не міститься поняття "легітимна субсидія", спеціальний закон, що регулює проведення антисубсидиційних розслідувань і досі оперує цим поняттям та містить поділ субсидій на легітимні та нелегітимні..

Пряма заборона стосується експортних субсидій, отримання яких безпосередньо залежить від обсягів експорту товару, а також субсидій, що спрямовані на використання вітчизняних товарів замість імпортованих.

Такі субсидії є забороненими згідно з правом СОТ, оскільки вважається, що вони найбільш негативно впливають на міжнародну торгівлю та спотворюють конкуренцію.

Наприклад, у справі Australia – Automotive Leather II (DS126), що розглядалась в СОТ, експортною субсидією було визнано надання австралійським урядом гранту у розмірі 30 млн австралійських доларів та кредиту у розмірі 25 млн австралійських доларів на умовах, відмінних від комерційних, єдиній компанії-виробнику та експортеру шкіри для внутрішніх частин автомобілів в Австралії. У справі US – FSC (DS108) звільнення від оподаткування частини прибутку, отриманого від експортних операцій, корпорацій зовнішньої торгівлі США також було визнано експортною субсидією. Питання субсидій, спрямованих на заміщення імпортованих товарів, розглядалось у справі US-Upland Cotton (DS267), в якій такою субсидією були визнані платежі споживачам на купівлю бавовни саме національного товаровиробника.

Нелегітимними є субсидії, які призводять до несприятливих наслідків, зокрема, завдають шкоди вітчизняному товаровиробнику іншої держави-члена СОТ або створюють таку загрозу.

Тому надання таких субсидій надає право іншій державі-члену СОТ вживати заходів для захисту свого національного товаровиробника.

Найвідомішими прикладами нелегітимних субсидій, оскаржених в Органі врегулювання суперечок СОТ, є субсидування компаній Boeing (DS353) та Airbus (DS316), коли ЄС та США висунули взаємні звинувачення щодо надання допомоги двом вітчизняним авіабудівним компаніям. Було визнано, що завдяки субсидіям уряду США компанія Boeing змогла розробити нову модель літака (Boeing-787 Dreamliner), і це завдало шкоди європейській компанії Airbus, яка є конкурентом Boeing. Ріком раніше аналогічним чином було встановлено, що Airbus отримала від ЄС субсидії на суму 18 млрд доларів, що завдало істотної шкоди національним інтересам США.

Як захистити національного товаровиробника від субсидованого імпорту?

Якщо субсидія є забороненою або нелегітимною, держава має право вжити заходів для захисту свого національного товаровиробника.

Методами такого захисту є проведення антисубсидиційних розслідувань та застосування компенсаційних заходів за їхніми наслідками (у тому числі попередніх компенсаційних заходів) або ініціювання процедури врегулювання суперечки в СОТ із вимогою відкликання субсидій.

Важливо, що держава може одночасно розпочати антисубсидиційне розслідування та звернутись до органу врегулювання суперечок СОТ, проте можливим є застосування лише одного засобу захисту: або ця держава за результатами розслідування застосовує компенсаційні заходи, або інша держава, що субсидує, відкликає субсидію за рекомендацією органу врегулювання суперечок СОТ.

Одночасне використання обох засобів захисту не дозволяється.

У практиці врегулювання суперечок СОТ був цікавий випадок, коли за результатами розгляду суперечки між США та Австралією (згадана вище справа Australia – Automotive Leather II (DS126)) третейська група дійшла висновку, що анулювати заборонену експортну субсидію можна лише

шляхом повернення державі суми отриманої пільги. Проте дане рішення третейської групи щодо ретроспективної виплати отриманої державної допомоги не було оскаржене в Апеляційному органі СОТ (тому правильність такого підходу все ж залишається сумнівною) та широко критикується в академічних колах.

Законодавство України передбачає особливий порядок початку антисубсидійного розслідування. Процедуру починає Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі України за заявою національного товаровиробника, тобто українських підприємств, які в сукупності виробляють не менше 50% відповідного товару на українському ринку, а Міністерство економічного розвитку та торгівлі проводить розслідування.

Стандартна тривалість процедури становить один рік, але у виняткових випадках Міністерство може продовжити його до 14 місяців. Протягом усього періоду розслідування Міністерство має право запитувати інформацію у іноземних виробників, імпортерів, а також інших осіб, які беруть у ньому участь. На підставі даної інформації проводиться аналіз стану галузі економіки як держави, яка експортує, так і українського ринку.

Першим кроком антисубсидійного розслідування є встановлення факту наявності субсидії.

Зважаючи, що тлумачення поняття субсидії є доволі широким, а держави досить вправно підтримують національних товаровиробників, не називаючи свою допомогу "субсидуванням", встановити наявність субсидій доволі важко, а ще складніше – віднайти серед них заборонені.

Важливо зазначити, що в рамках розслідування детального аналізу потребуватимуть такі питання:

- 1) державний орган, який надає субсидії;
- 2) форма їх надання;
- 3) чи надається субсидія тільки певним підприємствам або певним підприємствам у регіоні (тобто чи є вона специфічною);
- 4) чи залежить надання субсидії від результативності експорту або вона спрямована на імпортозаміщення.

Ще одним визначальним питанням є розрахунок суми субсидії, оскільки така сума безпосередньо впливатиме на розмір ставки компенсаційного мита.

Ані українське законодавство, ані угода СОТ не встановлюють вичерпних правил розрахунку суми таких субсидій, а тому компетентні органи кожної країни самостійно визначають правила.

Наприклад, згідно з угодою СОТ, розмір субсидії встановлюється виходячи із розміру пільги, яку отримує конкретне підприємство/галузь в результаті фінансового сприяння. Так, у випадку надання субсидії у формі урядової позики розмір пільги визначатиметься як різниця між сумою, що виплачується за урядовою позикою, та сумою за порівнянною комерційною позикою. А у випадку надання державою товарів чи послуг за винагороду меншу, ніж адекватна (відносно домінуючої кон'юнктури ринку на такий товар чи послугу), сума пільги буде розраховуватись як різниця між адекватною ринковою ціною та ціною, за якою товари чи послуги надаються державою. Аналогічні правила розрахунку містяться у Розділі III Закону.

Саме тому встановлення розміру субсидії – технічно складне та кропітке завдання. Однак для завершення розслідування на користь національного товаровиробника слід зробити висновок не тільки про наявність забороненої чи нелегітимної субсидії, але й про те, що така субсидія завдає реальної чи ймовірної шкоди українському товаровиробнику.

Щоб визначити, чи існує ця шкода, необхідно проводити аналіз, чи мало місце зростання субсидованого імпорту в абсолютних або відносних величинах, а також який вплив таке зростання субсидованого імпорту мало на ціни аналогічного товару в Україні.

І наостанок необхідно встановити причинно-наслідковий зв'язок, довівши, що шкоду національному товаровиробникові спричиняє саме субсидований імпорт, а не інші фактори (як, наприклад, загальний спад виробничих потужностей внаслідок світових кризових явищ, зменшення обсягів продажу товару на внутрішньому ринку або експортного потенціалу через неконкурентоспроможність товару через порівняно нижчу якість тощо).

Як вже зазначалося, держави активізують політику субсидування у кризові роки, а це значно ускладнює процес аналізу причинно-наслідкового зв'язку. Тому органу, що проводить розслідування, необхідно відокремити негативні наслідки для національного товаровиробника від субсидованого імпорту від негативних наслідків, спричинених економічною рецесією.

Навіть при спрощеному описі процедура антисубсидійних розслідувань є технічно складною: від "пошуку" субсидії, визначення її розміру, аналізу ринкової кон'юнктури і до встановлення наявності шкоди або загрози шкоди виключно як результату імпорту субсидованого товару.

Що це може дати на практиці?

За результатами антисубсидійного розслідування щодо дій російського уряду Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі може прийняти рішення або про припинення антисубсидійного розслідування без застосування компенсаційних заходів, або про застосування компенсаційних заходів відносно імпортованих субсидованих товарів.

Компенсаційні заходи можуть бути остаточними і попередніми.

Якщо остаточні заходи застосовуються строком до п'яти років вже після завершення розслідування та прийняття комісією відповідного рішення за його результатами, то перевага попередніх полягає в тому, що вони дозволяють швидко реагувати на загрози для національного товаровиробника.

Попередні компенсаційні заходи застосовуються за рішенням Комісії не раніше ніж через 60 днів і не пізніше ніж через дев'ять місяців від дати початку розслідування.

Розмір ставки компенсаційного мита визначається або у відсотках до митної вартості товару, що є об'єктом антисубсидійного розслідування, або як різниця між його мінімальною ціною та митною вартістю, при цьому мінімальною є ціна, за якою продаж товару не заподіє шкоди національному товаровиробникові. У будь-якому разі розмір компенсаційного мита не може перевищувати встановлену субсидію.

Підсумовуючи, антисубсидійні розслідування та компенсаційні заходи, застосовані за його результатами можуть стати дієвим механізмом захисту українського виробника. Однак для цього необхідне від початку і до кінця чітко дотримуватися всіх вимог угод СОТ, в тому числі довести існування самої субсидії (яка як правило має завуальовану форму), розрахувати її розмір, встановити наявність шкоди або загрози шкоди національному товаровиробникові.

В іншому випадку всі наші спроби захистити вітчизняну галузь можуть не лише зіштовхнутися із негативною реакцією наших торговельних партнерів, а й привести до ще однієї суперечки в рамках процедури з врегулювання спорів СОТ.

Тому, як тут не згадати, народну мудрість, сім раз відмір, а один раз відріж...



Автор: Наталія Микольська, радник, керівник практики міжнародної торгівлі юридичної фірми Sayenko Kharenko

Автор висловлює подяку за допомогу в підготовці даної статті молодшим юристам Sayenko Kharenko Олександрі Бровко та Івану Бараненку.