

# Замедление создания отрасли экономики по причине демпингового импорта: международный опыт

Рассмотрены практика применения антидемпинговых мер на основе замедления создания национальной отрасли производства ввиду демпингового импорта, правила многосторонних соглашений в данном вопросе, практика отдельных стран, в частности США и Индии. Приведены примеры случаев применения антидемпинговых мер на основе критерия замедления создания отрасли, а также связанных с данной практикой торговых споров. Подробно исследован вопрос критериев отнесения отрасли к категории «создаваемой» отрасли для целей проведения расследований, предшествующих применению антидемпинговых мер.

**Ключевые слова:** демпинг, антидемпинговые меры, ВТО, замедление создания отрасли, создаваемые отрасли, импорт, торговые споры.

## Введение

В соответствии с нормами Всемирной торговой организации (ВТО) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) антидемпинговая мера может быть применена к товару, являющемуся предметом демпингового импорта, в случае если по результатам расследования, проведенного уполномоченным органом, установлено, что импорт такого товара на таможенную территорию государства причиняет материальный ущерб отрасли экономики, создает угрозу причинения такого ущерба или существенно замедляет создание отрасли экономики государства.

Согласно Протоколу о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам (Приложение № 8 к Договору о ЕАЭС [1]) (далее — Протокол) под материальным ущербом отрасли экономики государств-членов понимается подтвержденное доказа-

---

<sup>1</sup> Иванова Яна Юрьевна — руководитель подразделения по внешней торговле ООО «Центр поддержки внешнеэкономической деятельности». E-mail: <ya.ivanova@coved.ru.>

тельствами ухудшение положения отрасли экономики государств-членов, которое может выражаться, в частности, в сокращении объема производства аналогичного товара в государствах-членах и объема его реализации на рынке государств-членов, снижении рентабельности производства такого товара, а также в негативном воздействии на товарные запасы, занятость, уровень заработной платы в данной отрасли экономики государств-членов и уровень инвестиций в данную отрасль экономики государств-членов. Под угрозой причинения материального ущерба отрасли экономики государств-членов понимается подтвержденная доказательствами неизбежность причинения материального ущерба отрасли экономики государств-членов.

В устоявшейся практике применения антидемпинговых мер материальный ущерб или угроза материального ущерба доказываются сопоставлением данных о состоянии отрасли экономики не менее чем за три года. Вместе с тем в условиях, когда национальный производитель аналогичного товара, начал промышленное производство менее трех лет назад, данное обстоятельство, очевидно, не позволяет компании-заявителю представить соответствующие данные за предшествующий период.

В связи с этим орган, проводящий расследование, может при наличии соответствующих доказательств прийти к выводу о том, что демпинговый импорт *существенно замедляет создание отрасли экономики.*

## **Замедление создания отрасли экономики**

Такое основание для введения антидемпинговых мер, как «существенное замедление создания отрасли экономики» активно использовалось в 1980–1990-х годах в США, Индии и Европейском Союзе. В настоящее время оно применяется в основном развивающимися странами для защиты отдельных отраслей промышленности в период их становления.

В связи с отсутствием каких-либо рекомендаций или руководств по применению данного основания на уровне права ВТО, соответствующие рекомендации создаются на уровне национальных и наднациональных законодательств.

В практике применения мер защиты внутреннего рынка в ЕАЭС такое основание, как «замедление создания отрасли экономики», не использовалось ни разу.

Несмотря на то что данное основание зафиксировано в Протоколе, законодательство ЕАЭС не регулирует, каким образом устанавливается или доказывается наличие данного факта. Например, в Методических рекомендациях по подготовке заявления о применении антидемпинговой меры, подготовленных Департаментом защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), данный факт не упоминается.

## Опыт США

Комиссия по международной торговле США (КМТ США, уполномоченный орган), которая является уполномоченным органом по проведению расследований, разработала подход по определению «создающейся» отрасли экономики.

Применение такого основания, как «замедление создания отрасли экономики», описано в Руководстве по применению антидемпинговых и компенсационных пошлин, подготовленном КМТ США в 2015 г. (*Antidumping and Countervailing Duty Handbook, USITC, 2015*) [2]. Хотя указанное Руководство и не дает конкретного определения понятию «создаваемая» отрасль экономики, критерии отнесения отрасли к таковой можно выявить на примерах некоторых антидемпинговых расследований КМТ США.

Выделяется две категории «создающихся» отраслей: «эмбриональные» — это те, которые еще не начали промышленное производство, и «создающиеся» — начали промышленное производство, но еще не достигли стабильного положения на внутреннем рынке, например, в антидемпинговом расследовании КМТ США в отношении импорта бензилпарабенов, происходящих из Японии (*Benzylparaben originating from Japan*) [3]. Так, «эмбриональная» отрасль промышленности должна иметь «существенные обязательства» по производству аналогичного товара в будущем (учитываются объемы инвестиций, вложенных в производство товара), тогда как «создающаяся» отрасль должна доказать, что она еще не достигла безубыточного производства и что она действительно новая отрасль.

В ходе большинства расследований КМТ США отмечает, что отнесение отрасли к «создаваемой» носит индивидуальный характер.

При определении того, является ли отрасль «создаваемой», КМТ США анализировала следующие факторы:

- *начало производства.* Уполномоченный орган определяет период времени с начала промышленного производства товара. Так, если с начала выхода компании-заявителя на внутренний рынок прошло более двух лет, отрасль уже не рассматривается как «создаваемая» и при расследовании используются стандартные основания оценки материального ущерба отрасли экономики;
- *стабильность промышленного производства аналогичного товара.* В ходе расследования уполномоченным органом оценивается, было ли производство аналогичного товара в течение всего периода расследования устойчивым или прерывалось. В антидемпинговом расследовании в отношении импорта сушеной соленой трески, происходящей из Канады (*Certain Dried Salted Codfish from Canada*) [4], уполномоченный орган пришел к выводу о том, что деятельность компании не стабилизировалась из-за того, что промышленный выпуск продукции прерывался;

- доля отрасли национального производства на внутреннем рынке. В случае «создаваемой» отрасли до выхода компании-заявителя на национальный рынок доля импортного товара на внутреннем рынке составляет 100%;
- достигла ли национальная промышленность точки безубыточности. Уполномоченным органом оценивается достижение национальным производителем безубыточности производства, т.е. уровня продаж, при котором общие доходы и общие расходы равны. Точка безубыточности рассчитывается путем деления общих постоянных затрат и издержек на минимальную прибыль. На начальном этапе деятельности любой компании на ее финансовое состояние существенно влияют затраты на запуск производства и, как правило, в течение всего периода становления компании работают в убыток. Поэтому если компания достигла точки безубыточности, уполномоченный орган может рассматривать в этом случае отрасль как стабилизировавшуюся (например, в антидемпинговых расследованиях КМТ США в отношении импорта вездеходных транспортных средств, происходящих из Японии (*Certain All-Terrain Vehicles from Japan*) [5] и импорта свежего и охлажденного атлантического лосося, происходящего из Норвегии (*Fresh and Chilled Atlantic Salmon from Norway*) [6]. Аналогичным образом в ходе уже упоминавшегося антидемпингового расследования в отношении импорта бензилпарабенов КМТ США установила, что промышленность по производству бензилпарабенов не стабилизировалась, так как не достигла точки безубыточности;
- является ли производство аналогичного товара «новой» отраслью экономики либо производством нового вида товара в уже существующей отрасли. Уполномоченный орган определяет, действительно ли отрасль является «новой» или компания-заявитель создала новый подвид продукта, внедряемый в уже существующую отрасль. Определение этого важно, поскольку в случае запуска новой продукции компания может добиться стабилизации производства и достижения точки безубыточности за гораздо более короткий период, так как сможет использовать существующие каналы продаж. При этом отрасль не будет считаться «создаваемой», если она успешно использует существующие производственные, маркетинговые и распределительные мощности для продвижения новой производственной линии, тем самым помогая новому продукту пройти точку безубыточности. Например, в антидемпинговом расследовании в отношении импорта вспененного неопрена на тканевой основе, происходящего из Японии (*Fabric u Expanded Neoprene Laminate from Japan*) [7], где заявитель начал производство нового типа неопреновой ткани, КМТ США указала на то, что выведение на рынок такого продукта не означает создания новой отрасли. В антидемпинговом расследовании в отношении импорта тонеров для копировальных устройств, происходящих из Японии (*Certain Copier Toner from Japan*) [8], было отмечено, что несмотря на то что в США уже выпускались другие виды тонеров, это не создавало готового рынка для новых видов тонеров, произведенных для определенных видов копироваль-

ных устройств. Поэтому КМТ США пришла к выводу о том, что отрасль по производству специализированных тонеров не была создана;

- *наличие доказательств того, что создание национальной промышленности существенно замедляется по причине демпингового импорта.* В ходе уже упоминавшегося антидемпингового расследования в отношении импорта бензилпарабенов уполномоченным органом было установлено, что потребление на внутреннем рынке США бензилпарабенов значительно выросло в течение всего периода расследования, свидетельствуя о высоком спросе на продукт. Однако, несмотря на высокий спрос, компания-заявитель не смогла продавать свой товар по цене, при которой она бы не несла убытки (в связи с более низкой ценой импортного товара). В связи с этим национальный производитель не смог реализовать весь произведенный товар, что привело к существенному увеличению запасов товара на складах. Чтобы оценить негативное влияние демпингового импорта на создание отрасли, в ходе расследований уполномоченный орган анализирует *экономические показатели, которые обычно принимаются во внимание при установлении факта материального ущерба отрасли экономики (угрозы материального ущерба).* Эти показатели включают: объемы внутреннего производства и потребления, степень использования производственных мощностей, финансово-экономическое состояние создаваемой отрасли, а также прогнозируемые показатели производства.

«Замедление создания отрасли экономики» может быть установлено, если будет доказан факт того, что отрасль не может достичь прогнозируемого уровня экономических показателей именно по причине демпингового импорта, т.е. процесс стабилизации промышленного производства существенно замедляется, отрасль работает менее эффективно, чем прогнозировалось в начале запуска проекта, и трудности, с которыми она сталкивается, не могут рассматриваться как типичные для такой отрасли. Например, в ходе антидемпингового расследования в отношении импорта сушеной соленой трески, происходящей из Канады, уполномоченный орган отметил, что экономические показатели деятельности компании следует сравнивать с прогнозируемыми, поскольку производительность «создающейся» отрасли может быть не такой, как у уже созданной отрасли, ввиду больших затрат на запуск производства. Трудность заключается в определении того, какой ожидаемый уровень производительности является обоснованным.

Кроме того, компания-заявитель представляет расчет моделирования убытков производства при сохранении демпингового импорта. Дополнительные финансово-экономические обоснования и прогнозы, подготовленные заявителем, также могут служить ориентиром ожидаемой эффективности, с помощью которого можно измерить производительность компании-заявителя.

Оценивая экономические показатели «создаваемой» национальной промышленности в целях установления факта «замедления создания отрасли

экономики», КМТ США уделяет особое внимание *трендам представленных финансово-экономических показателей* за период расследования. В тех случаях, когда изменения показывают, что состояние «создаваемой» отрасли улучшается, уполномоченный орган может прийти к выводу о том, что «замедления создания отрасли экономики» нет.

Еще один фактор, который рассматривается уполномоченным органом при проведении расследования, — *жизнеспособность* создаваемой промышленности. Под «жизнеспособностью» понимается способность национальной промышленности в будущем успешно производить и продвигать продукт на внутреннем рынке с учетом требований к качеству продукции, спроса потребителей и ценовой конкурентоспособности.

Уполномоченный орган также определяет *наличие причинно-следственной связи между демпинговым импортом и фактом существенного замедления создания отрасли экономики*, как это необходимо в случаях установления материального ущерба. Орган, проводящий расследование, должен установить, что в отсутствие демпингового импорта «замедления создания отрасли» не будет, а демпинговый импорт является основным источником замедления (нет других факторов, оказывающих более негативное влияние на национальную промышленность, чем влияние такого импорта).

Кроме того, в случае «замедления создания отрасли экономики» некоторые факторы, которые обычно учитываются при установлении причинно-следственной связи, трактуются по-разному. Например, при проведении антидемпингового расследования в связи с угрозой причинения материального ущерба отрасли экономики необходимо установление факта того, что на внутреннем рынке доля импорта существенно растет, а доля национальных производителей уменьшается. В случае «замедления создания отрасли экономики» этот показатель может быть противоположным, так как национальные производители начинают продажи на внутреннем рынке. Поэтому доля национальных производителей на рынке растет, в результате чего совокупная доля импортера может снижаться.

## Опыт Индии

Введение антидемпинговых мер по основанию «замедление создания отрасли экономики» было распространено в Индии в начале 1990-х годов. Вместе с тем в связи с отсутствием конкретных рекомендаций по определению «замедление создания отрасли экономики» выводы о практике и подходах к применению такого основания могут быть сделаны только на базе анализа материалов антидемпинговых расследований уполномоченного органа Индии. Например, антидемпинговое расследование в отношении импорта химического вещества *D(-) Para Hydroxy Phenyl Glycine Methyl Potassium Dane Salt* (далее — РНPGDS), происходящего из Китая и Сингапура (*D(-)*

*Para Hydroxy Phenyl Glycine Methyl Potassium Dane Salt originating (orexported) from the China PR and Singapore*) [9].

Компания *Daurala Organics Limited* (далее — заявитель) являлась единственным созданным на территории Индии производителем RHPG DS, используемого для производства амоксициллина. Заявитель обратился в уполномоченный орган Индии от лица национальной промышленности с заявлением о введении антидемпинговой меры в отношении импорта RHPG DS из Китая и Сингапура. В качестве основания введения меры по данному обращению уполномоченный орган установил, что вследствие растущего демпингового импорта происходит «существенное замедление создания отрасли экономики» в связи с тем, что национальная промышленность не в состоянии достичь необходимого уровня загрузки мощностей.

В материалах расследования заявитель определяется как «создающаяся отрасль», т.е. компания, которая уже начала промышленное производство, но еще не заняла «прочное» место на внутреннем рынке. Было отмечено, что экспортеры из третьих стран в связи с появлением на внутреннем рынке Индии национальной компании заметно активизировали демпинговый импорт, для того чтобы заявитель не смог занять собственную долю рынка, в связи с чем заявитель не смог увеличить объемы продаж, несмотря на высокий спрос на указанный товар на внутреннем рынке. Национальная компания не получала контракты по ценам, которые могли бы покрыть себестоимость производства. Поэтому заявитель продавал производимый товар с существенными финансовыми потерями.

Заявитель пытался загрузить свое промышленное производство, однако демпинговый импорт указанной продукции препятствовал коммерциализации и развитию производства, а потому уполномоченным органом было определено, что растущий демпинговый импорт приводит к замедлению создания отрасли экономики Индии.

Одним из случаев, когда уполномоченным органом Индии было установлено существенное замедление создания индийской отрасли, является также антидемпинговое расследование в отношении импорта бисфенола-А, происходящего из Японии (*Bisphenol-A originating from Japan*) [10].

В 1992 г. в Индии впервые было запущено промышленное производство бисфенола-А. Общая производственная мощность завода составляла 5000 т в год. Компания планировала выпускать бисфенол-А объемом 3000 т в первый год коммерческой эксплуатации. Вместе с тем за период расследования заявитель так и не смог выйти на установленные мощности по причине демпингового импорта. Индийский уполномоченный орган счел, что ущерб от растущего демпингового импорта бисфенола-А из Японии должен рассматриваться с учетом того, что «новая» отрасль индийской промышленности была создана с привлечением существенных инвестиций, и, следовательно,

для введения антидемпинговых мер может использоваться основание «замедление создания отрасли экономики».

Согласно индийскому законодательству, для определения «замедления создания отрасли экономики» уполномоченный орган должен учитывать объем демпингового импорта и его влияние на цены на внутреннем рынке, а также последующее влияние такого импорта на национальных производителей.

## Опыт Европейского Союза

Практика использования такого основания, как «замедление создания отрасли экономики», в Европейском Союзе носит единичный характер. Одним из примеров является антидемпинговое расследование уполномоченного органа ЕС Комиссии ЕС в отношении импорта отдельных видов электронных микросхем DRAMs (динамических запоминающих устройств с произвольным доступом), происходящих из Японии и Кореи (*Certain Types of Electronic Microcircuits known as DRAMs (dynamic random access memories) originating in Japan and the Republic of Korea*) [11].

В материалах антидемпингового расследования Комиссия ЕС сделала акцент на том факте, что цены на аналогичный товар находились на уровне ниже себестоимости продукции. Комиссия установила, что, поскольку вследствие демпингового импорта цены на аналогичный товар были также занижены, имеющиеся национальные производственные мощности ЕС не использовались для коммерческого производства. Запланированное увеличение производственных мощностей было сокращено. Эти факты привели к негативному воздействию на финансовое положение отрасли ЕС и замедлению ее создания. Кроме того, было отмечено, что каждая компания-заявитель вложила большие объемы инвестиций в развитие производственных мощностей для создания соответствующего продукта. Однако в результате демпингового импорта национальные производители вынуждены были снизить производственные мощности и понести значительные финансовые потери. Было также доказательство того, что одна из компаний-заявителей имела существенные инвестиционные планы на будущее, которые предусматривали значительные капиталовложения в течение нескольких лет. Инвестиции были прекращены, и компания понесла значительные финансовые потери вследствие демпингового импорта. Существенные инвестиционные вложения и инвестиционные планы, по мнению Комиссии ЕС, могут рассматриваться как «обязательства» компаний по обеспечению будущего производства в соответствующей отрасли.

В ходе расследования Комиссия ЕС также отметила, что компании-заявители вложили большой объем финансовых средств в подготовку и обучение сотрудников для производства таких микросхем. В результате заниженных

цен на внутреннем рынке компаниям пришлось уволить многих сотрудников и потратить дополнительные деньги на переобучение, что также оказало негативный эффект на развитие отрасли экономики.

## Заключение

С учетом проведенного анализа практики введения антидемпинговых мер можно выделить следующие основные критерии отнесения отрасли к «создаваемой» и замедления ее создания, представленные в таблице ниже.

### Критерии отнесения отрасли к «создаваемой»

Показатель	Описание	Решение уполномоченного органа
Отнесение отрасли к «создаваемой»		
Дата начала производства	Оценивается период деятельности компании: менее двух лет с начала выхода компании-заявителя на рынок; более двух лет с начала выхода компании-заявителя на рынок	Отрасль «создаваемая»  Отрасль создана (используются стандартные основания оценки материального ущерба)
Устойчивость производственной деятельности	Оценивается устойчивость промышленного выпуска продукции: производство продукции непрерывно в течение всего периода деятельности; производство продукции останавливалось и запускалось повторно	Стабилизированное производство  Нестабилизованное производство
Достижение точки безубыточности	Оценивается достижение компанией безубыточности производства: не достигла достигла	Отрасль «создаваемая»  Отрасль создана (используются стандартные основания оценки материального ущерба)
«Новая отрасль» либо создание новой продукции	Оценивается, является ли рассматриваемая отрасль «новой» или существующая отрасль выпускает новый продукт: отрасль новая внедрение нового продукта на рынок	Отрасль «создаваемая»  Отрасль создана (используются стандартные основания оценки материального ущерба)

## Окончание таблицы

Наличие доказательств того, что создание отечественной промышленности существенно задерживается по причине демпингового импорта	
Дополнительные показатели	Невозможность достижения прогнозируемых экономических показателей отрасли по причине демпингового импорта (необходимо представление инвестиционных планов, моделирование убытков, а также дополнительные финансово-экономические обоснования); негативные изменения (тренды) финансово-экономических показателей в течение периода расследования; отсутствие других факторов, оказывающих более негативное влияние на национальную промышленность, чем влияние демпингового импорта; «жизнеспособность» создаваемой отрасли (способность отрасли в будущем успешно производить и продвигать продукт на рынке с учетом требований к качеству продукции, требований и спроса потребителей, а также ценовой конкурентоспособности)

## Источники

- [1] URL: <[https://www.usitc.gov/trade\\_remedy/documents/handbook.pdf](https://www.usitc.gov/trade_remedy/documents/handbook.pdf)>.
- [2] URL: <[https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub2303.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub2303.pdf)>.
- [3] URL: <[https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub1571.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub1571.pdf)>.
- [4] URL: <[https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub2071.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub2071.pdf)>.
- [5] URL: <[https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub4303.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub4303.pdf)>.
- [6] URL: <[https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub1608.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub1608.pdf)>.
- [7] URL: <[https://www.usitc.gov/publications/701\\_731/pub1960.pdf](https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub1960.pdf)>.
- [8] URL: <[http://www.dgtr.gov.in/sites/default/files/PreliminaryFindings\\_64.pdf](http://www.dgtr.gov.in/sites/default/files/PreliminaryFindings_64.pdf)>.
- [9] URL: <<http://www.dgtr.gov.in/sites/default/files/FinalFindings.pdf>>.
- [10] URL: <[http://aei.pitt.edu/48796/1/COM\\_\(96\)\\_52\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/48796/1/COM_(96)_52_final.pdf)>.
- [11] Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. URL: <<https://docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=>>>.

Ivanova Y.<sup>1</sup>

## *Material retardation of the establishment of an industry due to dumping import: foreign practices*

Practices of application of antidumping measures on the ground of material retardation of the establishment of an industry due to dumping import are analyzed. The multilateral rules in the said area are discussed as well as practices of some countries in particular USA and India. The article deals with several cases of application of antidumping measures on the ground of material retardation of the establishment of an industry due to dumping import and related trade disputes. Author discusses in detail the criteria used to identify industry as “infant” industry for the purposes of investigations prior to introduction of antidumping measures.

**Key words:** *dumping, antidumping measures, WTO, material retardation, infant industry, import, trade disputes.*

Статья поступила в редакцию 17 декабря 2017 г.

---

<sup>1</sup> Ivanova Yana — head department of OOO “Center of support of foreign economic relations”. E-mail: <ya.ivanova@csved.ru>.