

РОССИЙСКИЕ ТОВАРЫ И РЫНОК США

ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПА В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ США ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР

В настоящее время российская промышленность переживает период своего реформирования. Экспортно-ориентированные отрасли экономики продолжают получать устойчивую прибыль от поставок удобрений и металлургической промышленности. При этом доступ данной продукции на внешние рынки не перестает оставаться самым ограничиваемым и дискриминационным. Такие отрасли, как легкая промышленность, постепенно преодолевая проблемы, начинают задумываться о механизмах доступа на внешние рынки. В особенности это касается текстильной продукции.

Для российского текстиля задача завоевания новых рынков существенно осложняется тем, что рынки США и ЕС продолжают заполняться китайским текстилем, поскольку с 1 января 2005 года прекратили свое существование квоты на поставки текстиля, закрепленные в рамках Всемирной торговой организации (далее – ВТО).

В 1996 году было заключено Российско-американское межправительственное соглашение о торговле текстильными изделиями категории 435 Гармонизированной таблицы тарифов США (женские и детские шерстяные пальто и жакеты). Основной причиной заключения данного соглашения явилось заявление, поданное американскими предприятиями в Госдепартамент США, в котором указывалось, что объем поставок из России указанной продукции осуществляется в таких количествах и по таким ценам, которые причиняют ущерб экономике США (табл. 1).

Средняя цена российской продукции при этом составляла 318,13 доллара за штуку, тогда как средняя цена американской продукции составляла 800–850 долларов за штуку, а цена продукции из других стран составляла 439,90 доллара за штуку.

Соглашение было заключено посредством обмена нотами и для российской стороны преследовало цель предотвращения полного закрытия американского рынка для российского текстиля. В соглашении закрепились количественные ограничения российского экспорта. Срок действия соглашения истек в 2001 году, но был продлен на период до конца 2004 года по взаимному согласию сторон. Сейчас из-за противодействия российской текстильной промышленности Россия не может подтвердить прекращение соглашения. Количественные ограничения, таким образом, остаются в силе.

Предполагалось, что большая часть текстильных изделий будет изготовлена из давальческого сырья, ввозимого из США. Однако наладить эти поставки на стабильных условиях не удалось из-за сложности таможенных процедур на границе России. Впоследствии у российских предприятий легкой промышленности возникли значительные трудности из-за резкого скачка цен на сырье, транспорт и другие расходы. В последние три года российские предприятия испытывали большие трудности при сбыте текстильных изделий на американский рынок из-за отсутствия заявок от покупателей. В силу этих причин квота за последние годы использовалась российскими предприятиями легкой промышленности лишь на 30–40%.

В настоящее время исчезли причины, побудившие Правительство России заключить данное соглашение. На момент его заключения (1996 год) поставки текстиля на рынок США были настолько значительны, что угрожали причинением ущерба экономическим интересам американских текстильщиков. В 2004 году поставки не осуществлялись. Это означает, что Министерство торговли США юридически не может ввести ограничительные квоты на ввоз российской продукции в качестве специальных защитных мер, поскольку расчет данной квоты должен основываться на анализе поставок за три года, предшествующие применению мер. Применение данных

Таблица 1

**ОБЪЕМ ПОСТАВОК
ТЕКСТИЛЬНЫХ ИЗДЕЛИЙ
ИЗ РОССИИ В США**

Год	1992	1993	1994	1995
Количество, дюжин	24 (с февраля)	17699	51535	44174

Таблица 2

**КВОТЫ, УСТАНОВЛЕННЫЕ
СОГЛАШЕНИЕМ, НА ПОСТАВКИ НИТРАТА
АММОНИЯ ИЗ РОССИИ В США**

Год	2000	2001	2002	2003	2004
Размер квоты (в метр. тоннах)	49962	100000	110000	130000	150000

мер также маловероятно в связи с отсутствием ущерба от поставок российского текстиля. Кроме того:

1. Система существующих квот является ограничением доступа российского текстиля на рынок США. Российские экспортеры связаны обязательствами по максимальному объему поставок и не могут, таким образом, полноценно конкурировать на рынке США.

2. Соглашение является дискриминационным, поскольку содержит количественные ограничения для российской продукции и не соответствует положениям соглашений Всемирной торговой организации (в частности, статье XI ГАТТ 1994 года), следовательно, их наличие неприемлемо для России как страны, находящейся на завершающем этапе переговоров по присоединению к ВТО. В противном случае Россия должна будет оформить участие в указанном соглашении в виде изъятия из принимаемых на себя обязательств, что, в свою очередь, повлечет за собой необходимость проведения дополнительных переговоров и может осложнить переговорный процесс в целом.

3. Поставки текстильной продукции в рамках соглашения не освобождались от уплаты ввозной таможенной пошлины в США.

4. Соглашение не является гарантией доступа российской продукции на рынок США, поскольку американская сторона может в любой момент по собственной инициативе выйти из него, если размер закрепленных в нем квот перестанет ее устраивать.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о необходимости скорейшего подтверждения американской стороне намерения российской стороны прекратить указанное соглашение.

О том, насколько количественные ограничения не соответствуют интересам российской промышленности, можно сделать вывод на примере тех проблем, с которыми столкнулись поставщики нитрата аммония на рынок США.

19 мая 2000 года сроком на 5 лет между Минторгом России и Минторгом США было заключено квотно-ценовое соглашение о приостановлении антидемпинговой процедуры в отношении российских

поставок нитрата аммония в США. Это соглашение нерыночного типа, поскольку оно заключено от имени российского Правительства с ограничениями количественного и ценового характера (табл. 2).

Соглашением устанавливались следующие квоты:

Поставки осуществлялись в соответствии с распределенными между предприятиями квотами, выполнялись все условия соглашения в отношении деления квоты между полугодиями, соблюдения справочных цен, еженедельно направляемых в Минэкономразвития России Минторгом США. Отчетность проводилась регулярно и в установленные сроки. Не было ни одного случая нарушения условий соглашения со стороны предприятий-поставщиков, только несколько раз предприятиями запрашивалось продление сроков действия лицензий на 10–25 дней.

Тем не менее в последнее время выросла справочная цена, которая на данный момент не учитывает рост ставок фрахта, в связи с чем поставки нитрата аммония прекратились. В соответствии с п. III с. 2 соглашения для расчета текущей рыночной цены зафиксирована сумма расходов на фрахт, подлежащая вычету, равная 55 долларам США за тонну. Однако данная сумма не отражает стоимость фрахта, выросшую в последнее время более чем на 25 долларов США.

Необходимо отметить, что пункт III с. 2 приостановительного соглашения предусматривает пересмотр фиксированной суммы расходов в случае, если министерства России и США в результате консультаций придут к выводу о том, что рассчитанная сумма расходов, связанных с доставкой товара из России в США, больше не отражает положения на рынке. Несмотря на то, что российская сторона предоставила необходимую аргументацию, Минторг США не пошел на встречу и справочная цена осталась без изменения.

Таким образом, несмотря на то, что де-юре квота предусмотрена, фактически она не реализуется. Американский рынок для российского нитрата аммония оказался полностью закрытым. Такие манипуляции американская сторона смогла совершить исключительно в связи с тем, что в российско-американских отношениях сохранились такие не соответствующие рыночным отношениям ограничения,



**МЕРЫ, ДЕЙСТВУЮЩИЕ В США,
В ОТНОШЕНИИ РОССИЙСКОЙ СТАЛЕПРОДУКЦИИ**
(август 2004 года)*

Товар	Дата введения меры	Вид меры	Дата окончания
Толстолистовая сталь	24.10.1997 – подписание первого нерыночного соглашения (квотно-ценовые обязательства)	Соглашение о приостановлении антидемпингового расследования (от 23.01.2003) пересмотрено на рыночной основе – ценовые обязательства	Не ранее января 2008 года
Горячекатаная сталь	12.07.1999 – завершение расследования, подписание нерыночного соглашения (заключено при условии подписания квотного всеобъемлющего соглашения)	Соглашение о приостановлении антидемпингового расследования (от 12.07.1999) содержит квотно-ценовые обязательства	Не определена
Соглашение о торговле некоторыми видами сталепродукции (всеобъемлющее соглашение)	Его подписание было увязано с подписанием приостановительного соглашения по г/к стали	Количественные ограничения	Завершило свое действие 12 июля 2004 года

*Источник: материалы ДПП Минэкономразвития России.

как квоты (количественные ограничения импорта). Такая ситуация крайне выгодна американской стороне, поскольку российские субсидии поступают на рынок США по достаточно низкой цене. Это связано с относительно низкой ценой на энергетику – а ее составляющая в себестоимости субсидий весьма высока, – что лишает американских производителей возможности на равных конкурировать с российскими.

Квотные ограничения применяются и в отношении российской металлопродукции. Первые меры были введены в 1997 году, когда по итогам антидемпингового расследования с США было подписано приостановительное соглашение, установившее и количественные ограничения (табл. 3).

Наибольший негативный эффект на торговлю российской сталью оказало в 1999 году подписание двух соглашений – приостановительного в отношении горячекатаного проката и юридически увязанного с ним квотного соглашения на поставки 14 видов металлопродукции (всеобъемлющее соглашение), причем по некоторым позициям объем квот равнялся нулю, то есть этот рынок закрывался для российских производителей.

В течение всего пятилетнего срока действия Всеобъемлющего соглашения неоднократно подни-

мался вопрос о необходимости выхода из него российской стороны, однако в целях сохранения в неизменном виде соглашения по горячекатаной стали был выбран путь его модификации и расширения квот на наиболее чувствительные товары. Так, в 2002 и 2003 годах были подписаны два дополнения, позволившие увеличить поставки российских слывов, заготовки и чугуна. 12 июля 2004 года, принимая во внимание отсутствие заинтересованности со стороны российской промышленности и несмотря на заинтересованность американской промышленности в его продлении, соглашение прекратило свое действие.

Кроме того, с марта 2002 года по декабрь 2003 года в отношении российской сталепродукции действовали квоты, введенные США по итогам специального защитного расследования.

В развитие «Многосторонней стальной инициативы» Дж. Буша 20 марта 2002 года по итогам специального защитного расследования в США были установлены защитные меры в виде тарифных квот и адвалорных пошлин на широкую номенклатуру металлопродукции в отношении практически всех стран, включая Россию¹.

По итогам расследования Комиссия по международной торговле (КМТ) США, несмотря на от-

¹ Под действие ограничений попала импортируемая сталь из всех стран, за исключением Канады,

Израиля, Иордании и Мексики (с этими странами у США имеются соглашения о свободной торгов-

ле), а также тех развивающихся стран, импорт из которых не превышает 3% по отдельным товарам.



**ПЕРЕЧЕНЬ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ИМПОРТ
НЕКОТОРЫХ ВИДОВ МЕТАЛЛОПРОДУКЦИИ В США
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ РАССЛЕДОВАНИЯ
ПО СТ. 201 ЗАКОНА США «О ТОРГОВЛЕ»**

Виды продукции	Первый год 20 марта 2002 года – 19 марта 2003 года	Второй год 20 марта 2003 – 9 марта 2004 года	Третий год 20 марта 2004 года – 19 марта 2005 года
1. Прокат: слябы	Тарифная квота – 5,4 млн. коротких тонн. Сверх квоты – пошлина 30%	Тарифная квота – 5,9 млн. коротких тонн. Сверх квоты – пошлина 24%	Тарифная квота – 6,4 млн. коротких тонн. Сверх квоты – пошлина 18%
2. Прокат: листовой, горячекатаный, холоднокатаный, с покрытием	Пошлина 30%	Пошлина 24%	Пошлина 18%
3. Жесть	Пошлина 30%	Пошлина 24%	Пошлина 18%
4. Горячекатаные прутки	Пошлина 30%	Пошлина 24 %	Пошлина 18%
5. Холоднообработанные прутки	Пошлина 30%	Пошлина 24%	Пошлина 18%
6. Арматура	Пошлина 15%	Пошлина 12%	Пошлина 9%
7. Сварные трубы	Пошлина 15%	Пошлина 12%	Пошлина 9%
8. Углеродистые/легированные фланцы и фитинги	Пошлина 13%	Пошлина 10%	Пошлина 7%
9. Нержавеющие стальные бруски	Пошлина 15%	Пошлина 12%	Пошлина 9%
10. Нержавеющие стальные прутки	Пошлина 15%	Пошлина 12%	Пошлина 9%
11. Нержавеющая стальная проволока	Пошлина 8%	Пошлина 7%	Пошлина 6%

Данные: U.S. International Trade Commission.

существование ущерба по 17 товарным группам и разделившиеся мнения ее членов в отношении еще 4 групп, вынесла положительное определение о наличии ущерба по 12 товарам. В отношении этих товарных позиций КМТ рекомендовала ввести программу защитных мер в виде повышенных пошлин и тарифных квот после того, как вынесла решение о том, что их импорт осуществлялся в таких возросших количествах, что стал причиной ущерба или угрозы такового для национальной промышленности, производящий аналогичный или непосредственно конкурирующий товар.

В результате с 20 марта 2002 года сроком на 3 года + 1 день в США были установлены защитные меры в отношении 11 товарных позиций сталепродукции², импортируемых на таможенную территорию США (табл. 4).

Применение данных ограничений было оспорено в Органе по разрешению споров ВТО странами-членами, считавшими, что введение мер не было должным образом обосновано (среди них – ЕС, Япония, Китай и другие). В результате длительного разбирательства в ВТО было вынесено решение о том, что при введении этих защитных мер США нарушили законодательство ВТО и, следовательно, должны отменить их. Так, первоначально установленные на 3 года меры были отменены досрочно – 5 декабря 2003 года. Защитные меры и соответствующие расследования, которые проводились другими членами ВТО (ЕС, Китай, Канада) и действие которых было напрямую увязано с американскими мерами, также были прекращены. Страны, ставшие инициаторами разбирательства,

²Заявление Президента США №7529 от 5 марта 2002 года.



получили разрешение на введение ответных мер в отношении США, если американское правительство не отзовет противоречащее нормам ВТО решение о введении импортных ограничений.

Почти одновременно с разбирательством этого спора в ВТО в США Комиссия по международной торговле 19 сентября 2003 года (почти через месяц после вынесения окончательного решения Органа по разрешению споров ВТО) опубликовала промежуточные итоги полугодового действия специальных защитных мер в отношении стали: о результатах действия мер и состоянии металлургической отрасли и о состоянии металлопотребляющих отраслей³.

Основной вывод доклада состоял в том, что тарифные квоты, с одной стороны, незначительно помогли стальной промышленности, а с другой – оказали значительное негативное воздействие на другие отрасли американской экономики. Так, за полтора года действия ограничений они принесли американскому бизнесу потери в общей сложности в размере более 690 млн. долларов США. Эти потери были «компенсированы» поступлениями от взимания повышенных импортных пошлин на сталь, составивших 649,9 млн. долларов США. Так, с одной стороны, введение ограничений способствовало проведению реструктуризации и консолидации предприятий металлургической отрасли. Но, с другой – оказало весьма ощутимое негативное влияние мер на автомобилестроение и производство деталей и комплектующих для автомобилей.

Важным итогом данного разбирательства в ВТО было не только приведение практики США в соответствие с нормами этой организации, но и оценка влияния квотных ограничений на состояние американского рынка. Это позволило сделать важный вывод о том, что в реальности «цена вопроса» – это не только потери торговых партнеров США и компаний-экспортеров, для которых закрывается рынок и которые несут значительные финансовые потери, но и потери национальной экономики страны, устанавливающей квотные ограничения.

Теперь о том, какие возможности имеются у России для устранения квотных ограничений, восстановления нормального уровня торговли с США и справедливых условий доступа российской продукции на американский рынок.

Важным этапом в развитии двусторонних отношений стало признание в 2002 году США рыночного характера российской экономики.

Поскольку количественные ограничения не совместимы с наличием у России статуса государства с ры-

ночной экономикой – поставки российских товаров могут ограничиваться исключительно по цене, а не по количеству – после прекращения действия всеобъемлющего соглашения назрел вопрос о пересмотре соглашения по горячекатаной стали на рыночной основе.

Однако на деле сегодня выгоды от признания рыночного статуса российской экономики удалось реализовать лишь в рамках соглашения по толстолистовой стали, которое было пересмотрено на рыночных условиях. Пока это первый и единственный пример.

Не совместимы количественные ограничения и с намерением России в ближайшее время присоединиться к Всемирной торговой организации, где количественные ограничения экспорта и импорта запрещены статьей XI ГАТТ 1994 года.

Следовательно, негативная роль количественных ограничений для России очевидна. Встает вопрос о том, как избавляться от них. Выход из соглашения по нитрату аммония, содержащий количественные ограничения, будет очень непопулярным шагом с точки зрения предприятий, поставляющих свою продукцию по квотам. Выход из соглашений может стать причиной возобновления антидемпинговых расследований, которые были приостановлены в связи с самоограничением российских поставок. В результате в отношении российской продукции могут быть введены антидемпинговые меры. Причем не исключено, что методика их подсчета будет осуществляться по нерыночным принципам. Следовательно, антидемпинговые пошлины, скорее всего, будут запретительными. В итоге рынок опять-таки будет закрыт.

Есть еще один вариант действий. Соглашение в отношении нитрата аммония, например, в настоящее время является международным соглашением межведомственного характера и может быть изменено по взаимному соглашению сторон. Таким образом, руководствуясь наличием у российской экономики рыночного статуса, Минэкономразвития России может пойти на переоформление данных соглашений на представителей промышленности, которые их реализуют. При этом новые стороны соглашений должны будут принять исключительно ценовые ограничения.

Существует также возможность попытаться оговорить наличие данных соглашений как изъятие из общих обязательств по присоединению России к ВТО. Однако такой вариант является самым затруднительным, поскольку заинтересованные торговые партнеры могут выдвинуть России дополнительные условия в ходе переговоров по присоединению к ВТО. В таком случае итак непростой переговорный процесс будет существенно осложнен.

³По запросу Конгресса США от 18 марта 2003 года КМТ провела секторальный анализ влияния защитных мер на различные сегменты производства. Investigation No. 332-452,

Steel-Consuming Industries: Competitive Conditions with Respect to Steel Safeguard Measures, pursuant to section 332(g) of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1332(g)).



Что касается соглашения по текстилю, то российской стороне достаточно всего лишь заявить о своем согласии на прекращение соглашения – и дискриминационные ограничения превратятся в прошлое.

Сегодня на повестке дня стоит вопрос о том, чтобы российскими предприятиями в полной мере

был осознан негативный эффект от применения количественных ограничений импорта российской продукции. Российским компаниям необходимо приступить к политике их устранения на иностранных рынках при активной поддержке со стороны государства.

КОНСУЛЬТАНТ ОТДЕЛА ДОСТУПА
ТОВАРОВ НА ВНЕШНИЕ РЫНКИ
ДЕПАРТАМЕНТА ТОРГОВЫХ ПЕРЕГОВОРОВ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
Е.К. Зайцева,
ГЛАВНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ ОТДЕЛА ДОСТУПА
ТОВАРОВ НА ВНЕШНИЕ РЫНКИ
ДЕПАРТАМЕНТА ТОРГОВЫХ ПЕРЕГОВОРОВ
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ
И.С. Казенкин