

УДК: 339.543.42

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРОГРАММ ТОРГОВЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ США

© 2011 г. **А.Р. Шакиров***

Торговое представительство РФ в США, г. Вашингтон

В статье анализируется система программ торговых преференций США, в последние три десятилетия ставших одним из ключевых инструментов американской внешнеэкономической политики и оказывающих важное влияние на экономическое развитие некоторых стран и регионов. Автор систематизирует данные программы, изучает практику США по их использованию для достижения внешнеэкономических и внешнеполитических целей, оценивает эффективность этих программ и исследует их влияние на российско-американские отношения и национальные интересы России.

Ключевые слова: *внешнеэкономическая политика США, тарифное регулирование импорта, торговые преференции, Генеральная система преференций, российско-американские отношения.*

Понятие программ торговых преференций

В мировых экономических отношениях, в том числе в практике США, в последние десятилетия всё большее распространение получают торговые преференции, которые делятся на два вида: 1) взаимные преференции, предоставляемые в рамках **соглашений о свободной торговле (ССТ)** и 2) односторонние преференции, предоставляемые в рамках **программ торговых преференций (ПТП)**. Торговые преференции содействуют либерализации международной торговли, являющейся одним из приоритетов внешнеэкономической политики США, при этом ССТ, как правило, представляют больший интерес для США, так как они содействуют реализации американских внешнеэкономических интересов, связанных с продвижением экспорта их товаров.

В международной практике ПТП получили развитие после принятия на второй конференции ЮНКТАД в 1968 г. резолюции о создании на международном уровне системы торговых преференций для развивающихся стран.

* **ШАКИРОВ Айдар Робертович** – кандидат экономических наук, заместитель начальника экономического отдела Торгового представительства России в США.
E-mail: arshakirov@mail.ru

Субъектами ПТП являются, как правило, развитые страны. Торговые преференции, прежде всего в рамках Генеральной системы преференций, предоставляют США, страны ЕС, Канада, Япония, Австралия, Новая Зеландия, Норвегия, Швейцария, в то же время среди стран, не входящими в число членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и странами с высоким уровнем дохода по классификации Всемирного банка, субъектами ПТП являются Турция, Россия, Беларусь, Казахстан. При этом национальные системы преференций отличаются по составу бенефициаров, перечням товаров и видам преференций.

Субъектами ПТП выступают и более 40 развивающихся стран, в том числе наименее развитые страны (НРС), которые в рамках действующей с 1989 г. Глобальной системы торговых преференций (*Global System of Trade Preferences*) предоставляют друг другу преференции на ограниченное число товаров.

Хотя система ПТП охватывают только рынок товаров, они оказывают непосредственное влияние также на рынки услуг, капитала и труда субъекта. На рынке услуг может иметь место увеличение импорта услуг, сопутствующих поставкам товаров. На рынке капитала может происходить отток инвестиций в те отрасли стран-бенефициаров, которые имеют преференциальный доступ на рынок субъекта. На рынке труда может наблюдаться снижение занятости в секторах экономики субъекта, конкурирующих с импортом в рамках системы, и повышение занятости в отраслях, использующих в производстве поставляемые в этих рамках сырьё и комплектующие или занимающихся распределением поставляемой готовой продукции.

Целями системы ПТП США являются содействие международному развитию и достижение собственных национальных интересов в сфере безопасности, политики и экономики. Содействие международному развитию выражается в стимулировании экономического роста в развивающихся странах, прежде всего за счёт увеличения и диверсификации экспорта, роста инвестиций в отдельные отрасли промышленности и сельского хозяйства, создания новых рабочих мест. Национальные интересы США достигаются посредством утверждения на законодательном уровне критериев, которым должны соответствовать потенциальные бенефициары американской системы ПТП.

Так, **интересам национальной безопасности**, заключающимся в сокращении угроз для неё, соответствуют снижение уровня бедности в развивающихся странах и притока в страну нелегальных иммигрантов, сокращение поставок в США наркотических средств. В этой связи необходимо отметить, в частности, запрет на участие в отдельных американских программ странам, оказывающим поддержку международному терроризму, подрывающим интересы национальной безопасности и внешней политики США, не активно борющимся с незаконным оборотом наркотиков.

Национальным политическим интересам, состоящим в обеспечении международного влияния и морального авторитета США, соответствуют укрепление двусторонних отношений с политическими союзниками и продвижение амери-

канских ценностей и идеалов. С этой целью существует запрет на участие в отдельных американских ПТП стран, придерживающихся коммунистической идеологии, не укрепляющих рыночную экономику и демократическое правление, нарушающих права работников, не обеспечивающих защиту прав человека, главенство закона, политический плюрализм.

Национальным экономическим интересам США, заключающимся в росте их благосостояния, соответствуют повышение конкурентоспособности американского бизнеса, улучшение экономической среды в развивающихся странах, открытие новых рынков для американских производителей. В связи с этим в США введён запрет на участие в ряде ПТП США тем государствам, которые ограничивают поставки критически важных товаров на мировой рынок или повышают цены на них до неадекватного уровня, предоставляют преференциальный режим развитым государствам, национализировавшим или экспроприировавшим собственность у американских юридических и физических лиц без соответствующей компенсации, не выполняют принятые в пользу американских юридических и физических лиц судебные решения, не обеспечивают должную защиту прав владельцев интеллектуальной собственности, не предоставляющим благоприятные условия доступа на рынки для американских товаров, недостаточно эффективно противодействуют коррупции, используют экспортные субсидии, не выполняют обязательства в рамках ВТО, не обеспечивают транспарентность в государственных закупках.

Выгоды для стран-бенефициаров определяются размером преференциальной маржи, которая представляет собой разницу между импортной пошлиной в рамках РНБ (в американском законодательстве с 1998 г. используется термин «режим нормальных торговых отношений») и преференциальной импортной пошлиной в рамках ПТП, а также предоставлением преимуществ перед остальными странами при доступе на американский рынок.

Преференциальная маржа зависит от уровня тарифной защиты. С одной стороны, США имеют один из наиболее либеральных торговых режимов в мире. На беспошлинный ввоз в рамках РНБ приходится около 37% из 11 тыс. товарных позиций Гармонизированной тарифной системы США, на облагаемый пошлинами ввоз в рамках РНБ – около 9%, на преференциальный доступ в рамках ПТП – около 54%. Среднеарифметический импортный тариф США составляет 3,5%, в том числе по сельскохозяйственной продукции – 4,7% и по промышленной продукции – 3,3%, при этом средневзвешенный импортный тариф США равен 2,0% [10].

С другой стороны, США проводят избирательную целенаправленную защиту отдельных секторов экономики. Так, более 5% товарных позиций по сельскохозяйственной продукции имеют ставки импортной пошлины более 15%, в том числе 0,3% товарных позиций – пошлину более 100%. Текстиль и одежда имеют наиболее высокие среди промышленной продукции среднеарифметические импортные пошлины, которые составляют 8,0% и 12,1% при максимальных ставках 38 и 32%, соответственно, и имеют наименьшую долю

Таблица 1

Импорт США в рамках ПТП в 2000–2010 гг., млрд. долл.

	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010
ГСП США	16,4	21,3	32,6	30,8	31,7	20,3	22,6
ПТП для стран Тропической Африки	0	13,2	36,1	42,3	56,4	28,1	38,7
ПТП для стран Андского региона	2,0	5,8	13,5	12,3	17,2	9,7	14,4
ПТП для стран Карибского бассейна	2,8	10,5	10,0	5,5	4,7	2,4	2,8
ВСЕГО	21,2	50,8	92,2	90,9	110,0	60,5	78,5

Данные Комиссии США по международной торговле

товарных позиций с беспошлинным ввозом. Ставки импортных пошлин в США на промышленные товары возрастают по мере уменьшения в продукции доли добавленной стоимости, что препятствует импорту из развивающихся стран и благоприятствует импорту из развитых стран, которые специализируются на поставках товаров с низкой и высокой добавленной стоимостью. Так, например, в 2009 г. импорт США из Пакистана и Камбоджи составил 3,2 и 1,9 млрд. долл. при уплаченных импортных пошлинах 0,315 и 0,318 млрд. долл., соответственно, в то же время импорт США из Великобритании составил 47,5 млрд. долл. при уплаченных импортных пошлинах всего 0,28 млрд. долларов [6].

Роль ПТП во внешней торговле США не очень высокая. В 2010 г. на импорт в рамках ПТП пришлось 78,5 млрд. долл., или 4,2% общего объема импорта США, в то же время на импорт в рамках ССТ – 17,8% и на импорт в рамках РНБ – 78,0% (см. табл. 1).

Систематизация и характеристика ПТП США

Торговые преференции предоставляются в форме обеспечения более благоприятных условий доступа на рынок товаров по сравнению с РНБ.

Торговые преференции имеют два вида:

1. Тарифные преференции для товаров, в том числе:

- 1.1. Нулевая ставка импортной таможенной пошлины для товаров, в отношении которых в рамках РНБ действуют пошлины;
- 1.2. Уменьшенная ставка импортной таможенной пошлины для товаров, в отношении которых в рамках РНБ действуют пошлины;

2. Нетарифные преференции для товаров, в том числе:

- 2.1. Бесквотный доступ для товаров, в отношении которых действуют квоты;
- 2.2. Увеличенная квота для товаров, в отношении которых действуют квоты.

ПТП США в настоящее время предусматривают тарифные преференции в виде нулевой ставки импортной таможенной пошлины, а имевшая распростра-

нение до 1990-х годов уменьшенная ставка пошлины практически уже не применяется. В то же время в ряде стран, в частности в России и Австралии, доминируют преференции в виде уменьшенной ставки импортной таможенной пошлины. Нетарифные преференции в США не имеют широкого распространения – квотирование импорта сельскохозяйственной продукции, в частности мясной, молочной и сахарной, предусматривает беспошлинный ввоз продукции из стран – бенефициаров только в рамках действующей квоты.

Программы торговых преференций делятся на два типа:

1. Генеральную систему преференций США (ГСП) (*U.S. Generalized System of Preferences*), которая соответствует принятой на международном уровне ГСП;
2. Региональные ПТП, в том числе:
 - 2.1. для стран Тропической Африки (*African Growth and Opportunity Act*);
 - 2.2. для стран Андского региона (*Andean Trade Preferences Act*);
 - 2.3. для стран Карибского бассейна (*Caribbean Basin Initiative*).

Если действующая с 1976 г. ГСП США имеет целью преимущественно содействие международному развитию, то региональные ПТП могут иметь специфические внешнеполитические цели [8]. Так, ПТП для стран Андского региона создана в 1991 г. в целях стимулирования в регионе экономической деятельности, альтернативной выращиванию коки, являющейся основным сырьём для изготовления кокаина, а также производству и транспортировке наркотиков; для стран Тропической Африки – в 2000 г. в целях интеграции региона в мировую экономику и международные отношения; для стран Карибского бассейна – в 1983 г. в целях экономической и политической стабилизации региона, находящегося в непосредственной близости от границ США и имеющего важное значение для национальной безопасности страны.

В общей сложности бенефициарами американских ПТП в начале 2011 г. были 114 стран, 110 из которых – бенефициары ГСП США и 53 – пользователи региональных ПТП, из них 37 – страны Тропической Африки, 14 – страны Карибского бассейна и две страны Андского региона. Бенефициарами ГСП, по американскому законодательству, не могут быть страны с высоким уровнем дохода, который определяется по методологии Всемирного банка и в настоящее время составляет не менее 12196 долл. на душу населения. Если страна превышает указанный уровень дохода, она автоматически перестает считаться бенефициаром ГСП. В то же время региональные программы не предусматривают зависимости предоставления преференций от уровня экономического развития стран. Так, ряд стран с высоким уровнем дохода, не будучи пользователями ГСП, являются бенефициарами ПТП для стран Карибского бассейна. При этом ПТП содержат как совпадающие с ГСП, так и дополнительные критерии, которым должны соответствовать бенефициары. Преференции предоставляются и ряду зависимых государств и территорий, а также ассоциаций стран.

Перечень подпадающих под торговые преференции США товарных позиций содержит около 5,5 тыс. наименований, т.е. более 50% товарных позиций Гармонизированной тарифной системы США. ГСП США предусматривает

предоставление беспошлинного доступа для 4,8 тыс. товарных позиций, в том числе 3,4 тыс. для всех 110 стран-бенефициаров и с 1997 г. дополнительно 1,4 тыс. для 42 НРС, определяемых по методологии ООН. В то же время региональные ПТП включают в себя дополнительные перечни товаров, в зависимости от программы составляющие 1,6–1,9 тыс. товаров и по отдельным позициям совпадающие с дополнительным перечнем товаров ГСП для наименее развитых стран, и охватывают ряд товаров, не подпадающих под неё, прежде всего это текстиль и одежда.

Все программы торговых преференций предусматривают применение правил определения минимальной доли страны-бенефициара в себестоимости товара и ограничивают возможности бенефициаров по производству готовой продукции из комплектующих и сырья из третьих стран для последующего экспорта в США. В частности, применяемые в ГСП США правила требуют, чтобы как минимум 35% стоимости товара было создано в стране-бенефициаре и соблюдалось правило прямой поставки. Региональные программы могут иметь более либеральные правила в сравнении с ГСП.

Основу импорта в рамках ПТП США составляют нефть и нефтепродукты, преференциальная маржа по которым не превышает 0,5% и преференции по которым предоставляются в рамках всех региональных ПТП и ГСП для наименее развитых стран – на них приходится более 60% поставок в рамках ПТП, в том числе для стран Тропической Африки – более 90%, для стран Андского региона – более 70%, для стран Карибского бассейна – более 20%. В рамках ПТП поставляется около 15% американского импорта нефти.

Поставки продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, в производстве которых у развивающихся стран есть определённые конкурентные преимущества, не превышают 5% общего американского импорта данной продукции. Низкие показатели преференциального импорта вызваны тем, что на некоторые товары, хотя и предоставляются преференции в виде беспошлинного доступа, сохраняются нетарифные ограничения в виде квот, что сильно ограничивает доступ бенефициаров на американский рынок, – речь идёт о сахаре, мясе и молочных продуктах.

Высокая преференциальная маржа по поставкам текстиля и одежды, обусловленная высоким уровнем среднеарифметических импортных пошлин в США, и большие объёмы закупок США, на которые приходится около четверти мирового импорта данной продукции, создают предпосылки для развития текстильной промышленности в отдельных странах – бенефициарах региональных ПТП США. Особые условия предоставляются Гаити и бенефициарам ПТП для стран Тропической Африки, которые в рамках специально выделяемых квот имеют возможности для беспошлинного ввоза продукции, изготовленной из сырья из третьих стран.

Отличительной особенностью ГСП США является специальный механизм ограничения импорта – так называемый «порог конкурентоспособности», – а именно предельный объём поставок определённого товара из страны-

бенефициара, превысив который бенефициар лишается преференции по данному товару. Порог считается преодоленным в случае, если поставки из страны-бенефициара превысили 50% всего импорта данного товара в США или если стоимость поставок превысила определённую сумму (в настоящее время – 145 млн. долл.). В отношении наименее развитых стран (НРС) данное правило не применяется [5]. Вместе с тем, предусмотрена возможность введения моратория на применение данного правила, если поставки товара будут соответствовать национальным интересам США.

Факторы, оказывающие влияние на систему ПТП США

На принятие решений, планирование, подготовку и собственно предоставление односторонних преференций развивающимся странам в рамках ПТП США влияет широкий круг политических, идеологических, экономических, правовых, военных и других факторов как международного, так и национального уровня. Среди факторов международного уровня можно выделить геополитические изменения и глобализацию мировой экономики, среди факторов национального уровня – внутривнутриполитическую ситуацию в США и интересы американского бизнеса.

Геополитические изменения в мире после окончания «холодной войны» скорректировали подходы США к политике предоставления преференций, в результате чего число бенефициаров ПТП США существенно расширилось. Если в годы «холодной войны» страны социалистического блока в эту систему США не включались, то в 1990-е годы бенефициарами этих программ стали вставшие на путь развития рыночной экономики и демократического правления страны Восточной Европы, включая и ставшие независимыми бывшие республики СССР. В то же время, до сих пор ряд стран со средним уровнем дохода, придерживающихся социалистической идеологии, в частности Китай и Вьетнам, так и не получили статус бенефициаров ПТП США. Официальная причина отказа в предоставлении им данного статуса – нарушения прав трудящихся в этих странах.

Глобализация мировой экономики приводит к снижению значения ПТП США для развивающихся стран вследствие размывания преференциальной маржи, вызванного либерализацией торговли товарами на многостороннем (ВТО), региональном (НАФТА) и двустороннем уровнях (ССТ). США, будучи одним из ведущих адептов либерализации мировой торговли, используют достаточно низкий уровень тарифной защиты и имеют действующие соглашения о свободной торговле с 17-ю странами, вследствие чего бенефициарам ПТП США приходится работать на рынке с крайне высоким уровнем конкуренции и низкой преференциальной маржой, размывание которой побуждает некоторых бенефициаров для сохранения своего привилегированного положения противиться либерализации мировой торговли товарами, в частности в рамках Дохийского раунда ВТО [3]. С другой стороны, глобализация формирует условия для включения стран-бенефициаров в глобальные производственные це-

почки, создаваемые американскими ТНК, в качестве поставщиков сырья и комплектующих, используемых в производстве готовой продукции в США. Данная роль для многих развивающихся стран на данном этапе является приемлемой, с учётом дефицита у них человеческих ресурсов и капитала для создания собственного полного цикла производства готовой продукции.

Внутриполитическая ситуация в США достаточно благоприятна для развития ПТП. В частности, общественное мнение в стране в этом вопросе в целом позитивное. Во-первых, в результате действия преференций американские потребители получают снижение цен на импортную готовую продукцию и на американские товары, в производстве которых используются поставляемые в рамках ПТП сырьё и комплектующие. Во-вторых, ПТП не приводят к существенным потерям для федерального бюджета США: ежегодный объём таможенных импортных пошлин, не уплаченных из-за предоставления преференций в рамках ПТП, составляет около 1 млрд. долл., при совокупных доходах федерального бюджета более 2 трлн. долл. В-третьих, сокращение рабочих мест в отдельных американских отраслях, вынужденных конкурировать с дешёвым импортом в рамках ПТП, в определённой степени компенсируется созданием рабочих мест в отраслях, связанных с производством в США продукции из сырья и комплектующих из стран-бенефициаров и дистрибуцией импортируемой на преференциальной основе готовой продукции. Во многом в этой связи ПТП пользуются поддержкой как Демократической, так и Республиканской партий в Конгрессе США. Тем не менее, ПТП нередко становятся жертвой политических игр. Так, в 2011 г. в результате действий сенатора от штата Алабама, в целях поддержки предприятия из своего штата настаивавшего на исключении из ГСП США отдельных товаров, произошла задержка с продлением срока действия ГСП США, а продление ПТП для стран Андского региона увязывалось демократами с поддержкой республиканцами программ поддержки трудящихся из отраслей, пострадавших из-за неблагоприятного воздействия импорта.

Интересы американского бизнеса имеют немаловажное значение при реализации ПТП. Программы способствуют повышению конкурентоспособности большей части американских производителей – за счёт снижения себестоимости их продукции вследствие беспошлинных поставок сырья и комплектующих в рамках ПТП и обеспечения для них доступа к продукции из развивающихся стран на недискриминационных условиях в сравнении с компаниями из других развитых стран, предоставляющих преференции развивающимся странам. Более того, региональные ПТП содействуют увеличению экспорта продукции некоторыми американскими отраслями, в частности текстильной промышленностью, так как они позволяют поставлять в США на беспошлинной и бесквотной основе одежду, произведённую в стране-бенефициаре из американских тканей и пряжи.

В то же время отдельные американские отрасли испытывают проблемы в результате действия ПТП, выражающиеся в снижении объёмов производства и сокращении рабочих мест вследствие наплыва импорта. Защита интересов таких отраслей происходит по нескольким направлениям. Во-первых, на регу-

лярной основе проводится мониторинг ПТП, в ходе которого заинтересованные стороны могут обратиться в администрацию США с петициями об исключении из ПТП тех или иных товаров или стран-бенефициаров. Во-вторых, в рамках ГСП США используется правило «порога конкурентоспособности», предотвращающее неконтролируемый наплыв импорта из той или иной страны. В-третьих, достаточно строгие правила определения страны происхождения товара являются сдерживающим фактором для поставок некоторых товаров, в частности текстиля и одежды в рамках региональных программ торговых преференций.

Россия – США: фактор ПТП США

В первой половине 1990-х годов американцы предоставили странам, образовавшимся в результате распада СССР, статус бенефициаров ГСП США. Включение России в программу в 1993 г. воспринималось в качестве фактора, который должен содействовать укреплению всего комплекса двусторонних отношений.

Средневзвешенный тариф США в отношении импорта из России сейчас составляет менее 0,5%, т.е. товары традиционного российского экспорта в США в рамках американского РНБ или ГСП облагаются низкими импортными пошлинами или вообще ими не облагаются. Поставки товаров в рамках ГСП США составляют более 2% российского экспорта на американский рынок (см. табл. 2).

Таблица 2

Импорт США из России в 2000–2010 гг., в млрд. долл.

	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Импорт США из России в рамках ГСП США	0,507	0,424	0,508	0,469	0,606	0,262	0,553
Общий импорт США из России	7,796	8,598	19,828	19,314	26,783	18,200	25,685

Данные Комиссия США по международной торговле.

В общей сложности из России в США в рамках ГСП поставляются около 350 товаров, т.е. всего около 10% товарных позиций, подпадающих под программу. Более половины стоимостного объёма поставок приходится на драгоценные металлы и изделия из них. В 2010 г. в российских поставках можно выделить следующие товары (в млн. долл.): ферросилиций – 133, изделия из керамики для технических целей – 109, феррохром – 52, хром – 38, оксиды ванадия – 30. Импортные таможенные пошлины в США по данным товарам составляют 1,5; 4,0; 1,9; 3,0 и 5,5% соответственно.

С учётом достаточно низкой преференциальной маржи по основным товарам российского экспорта в рамках ГСП США можно говорить о том, что данная программа не создаёт каких-то особых преимуществ для российской про-

продукции, а скорее обеспечивает недискриминационные условия доступа в сравнении со 109 другими бенефициарами программы, выступающие основными конкурентами России по поставкам на американский рынок товаров с невысокой добавленной стоимостью. В то же время машинно-техническая продукция представлена слабо как в российском экспорте в США в целом (её доля в американском импорте из России не превышает 2%), так и в российских поставках в рамках ГСП США в частности (её доля в американском импорте из России в рамках программы составляет менее 4%). Российская готовая продукция, например авиационная техника, в основном поставляется беспошлинно в рамках РНБ, а поставки комплектующих низки по объёмам вследствие слабой интеграции России в глобальные производственные цепочки, созданные американскими ТНК.

Ряд российских товаров, которые подпадают под ГСП США, не имеют преференциального доступа на американский рынок вследствие превышения «порога конкурентоспособности» – в 2011 г. таких товарных позиций насчитывается десять, восемь из которых относятся к недрагоценным металлам и изделиям из них. В то же время в рамках ГСП США действуют введённые в конце 1990-х годов три моратория на применение правила о «пороге конкурентоспособности» в отношении российских товаров: икры осетровых (ставка РНБ – 15%), 6-гексанлактама (ставка РНБ – 6,5%), ферросиликохрома (ставка РНБ – 10%).

Перспективы продолжения участия России в ГСП США не совсем очевидны. Во-первых, на протяжении нескольких последних лет Россия становится объектом петиций со стороны заинтересованных американских организаций по поводу исключения её из числа бенефициаров ГСП США в связи с несоответствием критерию программы, связанному с соблюдением страной прав американских владельцев интеллектуальной собственности. До настоящего времени администрация США решений о применении каких-либо мер в отношении РФ в этой связи не принимала и петиции продолжают оставаться в стадии рассмотрения, что может давать американцам определённых рычаги для воздействия на Россию.

Во-вторых, с учётом ускоренного экономического развития России в последнее десятилетие и прогнозируемых в кратко- и среднесрочной перспективе достаточно высоких темпов роста, можно ожидать, что Россия в недалёком будущем перейдет согласно методологии Всемирного банка из категории стран со средним уровнем дохода в категорию стран с высоким уровнем дохода и перестанет таким образом считаться бенефициаром ГСП США.

Определённое косвенное многоаспектное влияние на развитие российско-американских отношений, а также на внешнеэкономические и внешнеполитические интересы России оказывает фактор предоставления США торговых преференций другим странам.

Внешнеэкономические интересы России могут ущемляться по следующим направлениям. Во-первых, на российский экспорт может влиять предоставле-

ние США отдельным группам стран преференций, которые не распространяются на Россию. Среди товарных групп, по которым предоставляются дополнительные преференции, для России имеют значение прежде всего нефть и нефтепродукты, доля которых в российском экспорте в США превышает 70%. Поставки нефти и нефтепродуктов в США в рамках ПТП влияют на российский экспорт незначительно из-за низкой преференциальной маржи: импортные пошлины на нефть и нефтепродукты составляют от 5 до 84 центов США за баррель в зависимости от вида продукции. В то же время текстиль и одежда, на которые приходится большая часть дополнительных преференций в рамках региональных ПТП США и по которым маржа наиболее высокая среди промышленных товаров, не являются специализацией России в международном разделении труда и экспортируются ею в незначительных объёмах.

Во-вторых, на российский импорт влияет отклонение международной торговли отдельными группами товаров в результате действия ПТП США. В частности увеличение поставок на американский рынок текстиля и одежды в рамках региональных программ может приводить к снижению предложения на поставку данной продукции на российский рынок и соответственно увеличению цен для российских потребителей.

С другой стороны, американские ПТП могут способствовать повышению уровня экономического развития стран-бенефициаров, расширяя их возможности по закупкам российской продукции, прежде всего машинно-технической.

Внешиполитические интересы России также могут ущемляться в результате действия ПТП США. Усиление политического взаимодействия между США и отдельными развивающимися странами, обусловленное расширением экономических связей вследствие предоставления США преференциального доступа, может объективно препятствовать укреплению политических позиций России в некоторых регионах мира. Речь, в частности, идёт о странах СНГ, отношения с которыми являются одним из внешнеполитических приоритетов России. Реализация Соединёнными Штатами региональных ПТП является фактором, сдерживающим расширение политического влияния России в Тропической Африке, Карибском бассейне, Андском регионе.

С другой стороны, повышение уровня благосостояния некоторых стран в результате действия программ торговых преференций США может способствовать реализации национальных интересов России, связанных, в частности, с обеспечением международной стабильности и противодействием таким современным угрозам, как терроризм и незаконный оборот наркотиков.

Кроме того, с учётом лидирующей роли США в области оказания содействия международному развитию, в том числе в рамках реализации ПТП, и стремления России повысить свою роль в мировой экономике и международных отношениях, особое значение для нас приобретает изучение американской теории и практики предоставления торговых преференций зарубежным странам, при этом акцент целесообразно делать на изучении вопроса эффективно-

сти использования данного инструмента для достижения внешнеэкономических и внешнеполитических целей.

Деятельность России в сфере реализации ПТП регулируется законодательной базой Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана. Межправительственное соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании от января 2008 года предусматривает единую систему тарифных преференций Таможенного союза, в рамках которой в отношении избранных товаров из стран-пользователей применяются ставки ввозных таможенных пошлин в размере 75% ставок единого таможенного тарифа, в то же время в отношении данных товаров из НРС применяются нулевые ставки таможенных пошлин. Межправительственный протокол о единой системе тарифных преференций Таможенного союза от декабря 2008 г. в ряде случаев предусматривает возможность исключения стран из числа пользователей системы, в частности при переходе пользователя в категорию стран с высоким уровнем дохода, при недружественных действиях, под которыми понимается неоднократное нарушение экономических интересов участников Таможенного союза, при серьезных недостатках в контроле над экспортом или транзитом наркотиков, при несоблюдении международных договоров по противодействию отмыванию денег. То есть критерии отбора пользователей прописаны менее четко в сравнении с ПТП США, в частности они позволяют расширенно трактовать понятие «недружественные действия».

Перечень пользователей единой системы тарифных преференций Таможенного союза включает 90 независимых государств и 13 зависимых стран и территорий и в отличие от перечня ГСП США включает в себя такие страны, как Иран, Северная Корея, Сирия.

Перечень товаров из развивающихся стран, в отношении которых при ввозе на единую таможенную территорию предоставляются тарифные преференции, охватывает меньше позиций в сравнении с перечнем товаров в рамках ГСП США и отличается, в частности, тем, что в него не включены недорогоценные металлы и изделия из них, а также машины, оборудование и транспортные средства.

Оценка эффективности ПТП США

Степень эффективности ПТП США (соотношения между достигнутым результатом и использованными ресурсами) является дискуссионным вопросом.

В докладе Главного бюджетно-контрольного управления США об эффективности ПТП США от 2008 г. говорится, что критерии для участия стран-бенефициаров в программах содействуют в значительной степени достижению внешнеполитических и внешнеэкономических целей США, а ПТП со временем стали отражать не только интересы США, связанные с международным развитием, но и их региональные интересы. В то же время, по мнению составителей доклада, администрирование и анализ указанных программ не осуществ-

ляются американскими ведомствами на системной основе, что ограничивает возможности по оценке влияния программ на экспортную деятельность и экономическое развитие стран-бенефициаров [9].

Теоретически свидетельством эффективности ПТП могло бы служить прекращение предоставления той или иной стране преференций в связи с достижением ею более высокого уровня экономического развития. За последние два десятилетия по этой причине более 20 стран, прежде всего из Восточной Европы, лишились статуса бенефициара ГСП США, однако, во-первых, вычленив вклад ПТП США в экономическое развитие данных стран среди других факторов, содействующих международному развитию, представляется затруднительным, а во-вторых, преференции большинству бенефициаров предоставляются уже много лет, а в некоторых из них прогресса так и не наблюдается. Так, из наименее развитых стран в мире 31 страна находится в Африке и является бенефициаром ГСП США, в том числе 23 страны – бенефициары ПТП США для стран Тропической Африки.

Влияние ПТП на реализацию национальных интересов США в сфере безопасности, политики, экономики неоднозначно.

Достигнутые результаты в сфере национальной безопасности противоречивы. С одной стороны, реализация этих программ может содействовать повышению уровня дохода развивающихся стран и соответственно, в определённой степени, снижению угроз для национальной безопасности США, связанных с распространением международного терроризма, нелегальной иммиграцией, незаконным оборотом наркотиков. Так, ПТП для стран Андского региона способствует созданию новых рабочих мест в легальных секторах экономики, продукция которых имеет беспопыльный доступ на американский рынок, и ограничению производства и транспортировки наркотиков в некоторых странах. По оценкам администрации США, плантации для нелегального выращивания коки в 2008 г. в Колумбии сократились до 119 тыс. га по сравнению со 167 тыс. га в 2007 г. [1]. Такое внушительное сокращение сопровождалось значительным увеличением производства и экспорта срезанных свежих цветов, которые имеют преференциальный доступ на американский рынок в рамках региональной ПТП. За время действия данной программы число занятых в Колумбии в выращивании цветов увеличилось в 10 раз, а доля колумбийских цветов в импорте США данной продукции достигла 60%.

С другой стороны, отдельные страны, которые имеют важное значение для обеспечения интересов национальной безопасности США, не включены в американские региональные ПТП и соответственно не имеют дополнительных преференций, в частности по текстилю и одежде, экспорт которых мог бы повысить их доходы, уменьшить уровень безработицы и соответственно снизить риски эскалации международного терроризма. Речь идёт о ряде азиатских стран с преобладающим мусульманским населением, в частности об Афганистане, Пакистане, Ираке, Йемене. Например, полотенца из Пакистана, хотя он является важным военно-политическим союзником США, при поставке на

американский рынок облагаются в рамках РНБ импортной пошлиной в размере 9,1%, в то время как поставки полотенец из 78 стран – партнёров США по ССТ или бенефициариев американских региональных ПТП, осуществляются беспошлинно.

Достигнутые результаты в сфере политики также весьма противоречивы. С одной стороны, ПТП являются важным инструментом влияния США на политическое развитие и экономическую политику стран-бенефициаров, главным образом путём наложения на бенефициаров обязательств соответствовать установленным в ПТП критериям, в том числе не имеющим прямого отношения к вопросам внешней торговли товарами. Укрепление двусторонних экономических связей, обусловленное предоставлением торговых преференций со стороны США, может способствовать усилению политического взаимодействия между ними и бенефициарами и, в определённой степени, продвижению в мире американских ценностей, в частности американского стандарта демократии.

С другой стороны, реализация ПТП может приводить к ухудшению отношений с развивающимися странами, не являющимися их бенефициарами, росту в них антиамериканских настроений и повышению влияния там других ведущих держав мира, в частности Китая и России. Основная проблема заключается не в том, что США через систему критериев ПТП продвигают свои ценности, которые на самом деле имеют универсальный характер и в целом разделяются международным сообществом, а в том, что процесс принятия решений администрацией США о соответствии стран-бенефициаров данным критериям может быть нетранспарентным и политически мотивированным.

Достигнутые результаты в сфере экономики в целом можно считать положительными. В частности, ПТП оказывают позитивное влияние на отдельные группы интересов в США, например – на национальных производителей, импортёров, розничных продавцов, потребителей, рабочую силу. ПТП также содействуют повышению конкурентоспособности значительной части национальных производителей, использующих в производственном процессе сырьё и комплектующие из стран-бенефициаров. Так, по оценкам Торговой палаты США, в рамках ГСП США на подобную продукцию приходится около 75% импорта [3]. Освобождение от уплаты импортных таможенных пошлин приводит к снижению издержек производства, расширению производства, сохранению или созданию рабочих мест.

Среди национальных производителей выделяются американские ТНК, филиалы которых в развивающихся странах встроены в их глобальные производственные цепочки. Значительная часть поставок в рамках ПТП США представляет собой внутрифирменную торговлю американских ТНК, основную прибыль из которой могут извлекать именно они, а не экономики развивающихся стран. Так, большая часть поставляемых из Бразилии в рамках ГСП США товаров – это произведённые филиалами американских ТНК в Бразилии комплектующие, которые используются в США в производстве готовой машинно-технической продукции [9].

ПТП способствуют выводу отдельных производств из США в страны-бенефициары, стоимость рабочей силы в которых ниже американской, и соответственно росту прямых иностранных инвестиций из США как в обрабатывающие и добывающие отрасли промышленности, так и в сельское хозяйство развивающихся стран. У данного процесса есть, правда, и негативные последствия – например, вывод из США промышленных производств стал одной из причин резкого роста безработицы в стране в условиях глобального финансового кризиса 2008–2009 годов.

ПТП содействуют увеличению американского экспорта, продвижение которого в свете стоящих задач по ускорению экономического роста и созданию рабочих мест занимает важное место среди приоритетов администрации США. Во-первых, в некоторых ПТП действуют критерии, связанные с требованиями об обеспечении благоприятных условий доступа для американских товаров и защиты прав американских владельцев интеллектуальной собственности, а во-вторых, региональные ПТП предусматривают беспопшлинный и бесквотный доступ для одежды, произведенной только из американских тканей и пряжи.

ПТП представляет также выгоду для импортёров, которым логистические операции по поставляемым в рамках программ товарам позволяют поддерживать десятки тысяч рабочих мест по всей стране, и для потребителей, покупательная способность которых повышается в результате снижения цен на импортные товары и отечественные товары, в производстве которых используются сырьё и комплектующие из стран-бенефициаров.

В то же время ПТП могут негативно воздействовать на отдельные секторы экономики США, которые производят подпадающую под программы продукцию и вынуждены конкурировать с импортом из стран-бенефициаров, зачастую имеющих более низкие производственные издержки. В таких секторах может иметь место снижение производства, сокращение занятости, уменьшение заработной платы.

Снижению эффективности системы ПТП США способствуют проблемы её администрирования, связанные с тем, что она включает в себя несколько программ, отличающихся друг от друга по многим параметрам, и в этой связи становится всё более усложненной.

В качестве одного из путей решения указанных проблем американским экспертным сообществом рассматривается упрощение и гармонизация ПТП по срокам действия, применению правил определения страны происхождения товара, критериям включения стран в программы, перечням подпадающих в них товаров.

Сроки действия ПТП сильно различаются. Более менее определённые перспективы понятны только по ПТП для стран Карибского бассейна и для стран Тропической Африки, действие которых было продлено до 2020 и 2015 гг. соответственно. В то же время действие ГСП США и ПТП для стран Андского региона в последние годы продлевается чуть ли не на ежегодной основе. Имеющаяся неопределённость перспектив данных программ дестимулирует

импорт сырья и комплектующих из стран-бенефициаров американскими производителями и инвестиции в секторы экономик стран-бенефициаров, производящие товары для последующих преференциальных поставок на рынок США [4]. Снизить риски для импортёров и инвесторов можно при увеличении и гармонизации сроков действия ПТП, однако у такой политики есть противники в Конгрессе США. Считается, что долгосрочный период действия ПТП способствует увеличению инвестиций и включению бенефициаров в глобальные производственные цепочки, в то время как краткосрочный период действия ПТП даёт возможность США оперативно реагировать на изменения международной обстановки, оказывать давление на развивающиеся страны и под угрозой исключения из ПТП принуждать их проводить политику, соответствующую интересам США.

Правила определения страны происхождения товара используются для предотвращения реэкспорта товаров, произведенных в странах, не являющихся бенефициарами ПТП США. Данные правила по некоторым группам товаров, прежде всего одежде, могут отличаться для различных стран даже в рамках одной программы, что создаёт неопределённость для американских импортёров и административные барьеры для стран-бенефициаров, связанные с необходимостью подтверждения права товара на преференциальный доступ. Дополнительные издержки, связанные с прохождением обременительных таможенных процедур, иногда оказываются выше преференциальной маржи и дестимулируют использование ПТП [2].

Одной из проблем ПТП США является высокая концентрация преференциальных поставок. Так, в 2009 г. на шесть ведущих бенефициаров ГСП США пришлось 74% импорта в рамках программы, а, например, на шесть ведущих бенефициаров ПТП для стран Тропической Африки пришлось 95% импорта в рамках программы. В целях повышения эффективности содействия США международному развитию многие американские эксперты предлагают оптимизировать систему ПТП, чтобы она в большей степени была сфокусирована на нуждах и интересах наименее развитых стран. Среди предлагаемых мер есть даже исключение из ПТП или ограничение преференций для стран со средним уровнем дохода, которые в настоящее время в основном пользуются выгодами от ПТП и для которых торговые преференции США не играют критически важной роли в их экономическом развитии. Пример Китая, не являющегося бенефициаром ПТП США, показывает, что успеха в экспорте на американский рынок можно добиться и без преференций. Преференциями в полном объёме могут воспользоваться только бенефициары региональных ПТП, ГСП не даёт такой возможности, поэтому предлагается распространить преференции, предоставляемые в рамках региональных программ, на все НРС. Этому будет способствовать, в частности, достижение договорённостей в ходе Дохийского раунда ВТО о предоставлении после завершения раунда беспощинного и бесквотного доступа по всем товарам для всех НРС.

Не всегда транспарентный процесс принятия решений о соответствии бенефициаров установленным критериям отбора бенефициаров, которые к тому же могут сильно отличаться в разных программах, ставит под сомнение участие тех или иных стран в ПТП США. Например, теоретически можно признать любую страну нарушающей критерий по защите прав владельцев интеллектуальной собственности, а в реальности исключение из программ по данному критерию происходит в редких случаях. Более того, даже в случае несоответствия отдельным критериям страна может быть признана бенефициаром ПТП, если президент США сочтёт это соответствующим национальным интересам. Включение «политических» критериев, не связанных с вопросами внешней торговли, и политика по непредоставлению торговых преференций странам, действующим вопреки национальным интересам США, вполне объяснимы и имеют право на существование, однако всё это создаёт неопределённость и дестимулирует американских импортёров и инвесторов.

Не совсем ясны перспективы некоторых региональных ПТП. Например, в Андском регионе, вероятно, скоро региональная программа будет иметь бенефициаром только одну страну – Эквадор – вследствие исключения из неё Боливии в 2008 г. в связи с несоответствием критериям программы, связанным с выполнением международных обязательств по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, и Перу в 2011 г. в связи с вступлением в силу двустороннего ССТ, а также возможного исключения Колумбии в случае ратификации Конгрессом США ранее заключённого двустороннего ССТ. ПТП для стран Карибского бассейна в связи с тем, что «исчезли» основные бенефициары после вступления в силу ССТ США со странами КАФТА и Доминиканской Республикой, теряет своё прежнее значение, так как экономики оставшихся бенефициаров ориентированы на развитие сектора услуг, в частности туристических и финансовых, а не на производство товаров, подпадающих под ПТП США.

Весьма спорны результаты и в сфере экономического развития стран-бенефициаров. При том, что ПТП США создали во многих странах возможности для производства и экспорта на американский рынок отдельных видов продукции, диверсификация их экспорта за счёт избавления от зависимости от сырьевых товаров, поставки которых не оказывают качественного воздействия на экономическое развитие стран, всё же происходит достаточно медленно. Так, основная часть поставок в рамках ПТП приходится на нефть и нефтепродукты, которые по большому счёту могли бы быть поставлены и без преференций.

При том, что ГСП США охватывает более 30% товарных позиций Гармонизированной тарифной системы США, а региональные ПТП – более 50%, практически незначительная часть реально экспортируемой бенефициарами продукции оказывается в перечне преференциальных товаров – поставки в рамках ГСП составляют лишь 10% объёма экспорта стран-бенефициаров в США. В ГСП не включены многие товары, которые представляют интерес для развивающихся стран в связи с наличием у них конкурентных преимуществ, в частности от-

дельные виды одежды, текстильных изделий, обуви, сельхозпродукции. Так, в 2009 г. преференции распространялись только на 4 из 100 основных импортируемых в США товаров из Бангладеш. В то же время надо исходить из того, что у США имеются свои экономические интересы (некоторые рынки и так уже отданы на откуп импорту, в частности 99% продаж обуви на американском рынке приходится на импортную продукцию), а учесть интересы всех стран-бенефициаров в рамках ПТП крайне тяжело, поэтому перечень подпадающих под программы товаров никогда не будет оптимальным.

Страны – бенефициарии региональных ПТП, имеют беспопытный доступ на американский рынок по 90% товарным позициям, с учётом доступа в рамках РНБ и ПТП. Как результат, соответственно 95% и 90% стоимостного объёма импорта из стран – бенефициаров ПТП для стран Тропической Африки и Андского региона не облагается импортными пошлинами. То есть для многих стран, в частности африканских, рынок США уже открыт в максимально возможной степени, а они всё равно не могут увеличить свою долю на нём – доля стран Тропической Африки в американском импорте одежды и сельскохозяйственной продукции составляет сейчас чуть более 1%. В этом смысле ПТП США не гарантируют экспортного успеха для бенефициаров, а лишь создают предпосылки для него. Для многих стран, прежде всего НРС, основным барьером является недостаточное знание о рынке США: импортных потребностях, механизме функционирования ПТП, особенностях нетарифного регулирования, в частности таможенного оформления, санитарного и фитосанитарного контроля и т.д., а также слаборазвитая внешнеторговая инфраструктура.

Торговые преференции, однако, самостоятельно не могут решить всех проблем развивающихся стран – необходимо интегрировать предоставление преференций с другими инструментами международного развития, в частности с выделением официальной зарубежной помощи, прежде всего технической, с целью повышения их экспортного потенциала. Американский закон, введший в действие ПТП для стран Тропической Африки, предусматривает предоставление официальной зарубежной помощи на эти цели государствам региона [7]. На базе представительств Агентства США по международному развитию в четырёх африканских странах, а именно Ботсване, Кении, Гане, Сенегале, созданы региональные центры, которые оказывают техническое содействие потенциальным африканским экспортёрам в рамках данной программы.

Заключение

Будучи одним из ключевых инструментов внешнеэкономической политики страны, ПТП направлены на содействие международному развитию и в то же время служат инструментом достижения целей США в сфере национальной безопасности, политики и экономики, чему способствует утверждение определённых критериев участия стран-бенефициаров в программах.

США, являясь одним из мировых лидеров по объёму импорта и соответственно источником экономического роста для стран-экспортёров, выступают ведущим субъектом ПТП в мире как по количеству подпадающих товаров, так и по числу бенефициаров. Импорт в рамках ПТП США достигает значительных объёмов, однако его доля в совокупном объеме импорта США не превышает 5%. Относительно низкие показатели обусловлены либерализацией международной торговли на многостороннем уровне, следствием которой является снижение тарифных барьеров и соответственно преференциальной маржи, и увеличением числа соглашений о свободной торговле США с рядом развивающихся стран, в результате которых последние теряют статус бенефициаров ПТП.

Несмотря на в целом позитивное влияние на международное развитие, система ПТП США несёт ряд негативных последствий для международных экономических отношений. Одним из них является отклонение мировой торговли, снижающее общественное благосостояние вследствие вытеснения на американском рынке товаров от более эффективных производителей из стран, не пользующихся преференциями, товарами из стран – бенефициаров ПТП США, а также отклонение инвестиций, обусловленное перетоком капитала из конкурентоспособных секторов, производящих не подпадающие под ПТП США товары, в неконкурентоспособные секторы, производящие подпадающие товары. Другим негативным последствием является концентрация усилий бенефициаров на сохранении прежнего уровня преференциальной маржи, а не на повышении конкурентоспособности своих экономик и торможение процесса многосторонней либерализации торговли.

Огромный дефицит торговли товарами США, достигший в 2010 г. 647 млрд. долл., создаёт определённые ограничения для дальнейшего расширения системы ПТП США. В этой связи обсуждающиеся в США варианты её реформы предполагают прежде всего перераспределение торговых преференций в пользу увеличения импорта из наименее развитых стран за счёт снижения импорта из стран со средним уровнем дохода. С учётом приоритетного внимания администрации США к вопросам продвижения экспорта, в том числе в рамках утверждённой президентом США Б. Обамой в 2010 г. Национальной экспортной инициативы, в целях решения проблем, связанных с восстановлением экономического роста после глобального финансового кризиса и высоким уровнем безработицы в стране, можно ожидать, что США в среднесрочной перспективе будут делать ставку на взаимные, а не на односторонние торговые преференции и будут прорабатывать возможности заключения новых соглашений о свободной торговле с развивающимися странами.

Список литературы

1. Andean Trade Preference Act: Impact on U.S. Industries and Consumers and on Drug Crop Eradication and Crop Substitution, 2009 (Investigation No. 332-352). Washington, DC: United States International Trade Commission, 2010.

2. *Baughman L.* U.S. Trade Preference Programs: Lessons for Europe from the U.S. Struggle to Get It Right. Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States, 2010.
3. *James S.* The U.S. Generalized System of Preferences: Helping the Poor, But at what Price // Trade Policy Analysis. 2010. No. 43.
4. Trade Preferences: Economic Issues and Policy Options. (Report R41429). Washington, DC: Congressional Research Service, 2011.
5. U.S. Generalized System of Preferences: Guidebook. Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, 2010.
6. U.S. Preference Programs: Options for Reform. Hearing before the Committee on Finance. U.S. Senate. 111th Congress. 2nd Session. March 9, 2010.
7. U.S. Trade and Investment Relationship with Sub-Saharan Africa: The African Growth and Opportunity Act (Report RL31772). Washington, DC: Congressional Research Service, 2009.
8. U.S. Trade Preference Programs: An Overview of use by Beneficiaries and U.S. Administrative Reviews (Report GAO-07-1209). Washington, DC: Government Accountability Office, 2007.
9. U.S. Trade Preference Programs Provide Important Benefits, but a more Integrated Approach Would Better Ensure Programs Meet Shared Goals (Report GAO-08-443). Washington, DC: United States Government Accountability Office, 2008.
10. World Tariff Profiles 2010. World Trade Organization and International Trade center. UNCTAD/WTO, 2010.