

Т.Н. Трошкина

Доцент кафедры
финансового права
факультета права
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
кандидат юридических
наук

Практика нетарифного регулирувания в США: развитие организационно- правовых основ

Ценность изучения американского опыта организации и функционировании механизма нетарифного регулирования внешней торговли напрямую связана с ролью, которую США играют в мировой торговле и современных международных отношениях, а также с тем местом, которое США занимают среди государств — основных внешнеторговых партнеров Российской Федерации.

Все послевоенные годы администрация США выступала в качестве лидера процесса либерализации международной торговли. В результате этих усилий американская экономика к началу XXI века стала одной из самых открытых в мире, уступая лишь таким ориентированным на экспорт небольшим государствам, как Сингапур, Ирландия и др. Средний уровень ставок таможенной пошлины для всех товаров (как облагаемых, так и не облагаемых таможенной пошлиной) составляет около 1,4% от заявленной стоимости.

Выгоды свободной торговли для Америки сводятся не только к созданию дополнительных рабочих мест в результате развития экспортных производств. Они позволяют закупать по конкурентоспособным ценам товары, произведенные за рубежом (в том числе инвестиционную продукцию). Открытая экономика, отмечается в одном из экономических отчетов Администрации Президента США, дает существенные выгоды потребителям товаров и услуг, стимулирует конкуренцию на внутреннем рынке и способствует снижению цен на товары, значительная часть которых импортируется из-за рубежа. Так, за 1997—2004 гг. цены на радиоаппаратуру снизились в среднем на 26%, на телевизоры — на 51%, на одежду — на 9%. Вместе с тем внутренние цены на многие продовольственные товары, которые США не импортируют (молоко, масло, сахар и др.), выросли за тот же период на 9—28%¹.

Следует заметить, что мировой финансовый и экономический кризис 2008—2009 гг. вносит определенные коррективы в официальную торговую доктрину США, «вкрапляя» в нее элементы «вынужденного протекционизма». Однако коренному пересмотру официальная торговая политика пока подвергнута не была.

Официальная торговая политика США (политика *de jure*) по целому ряду направлений может существенно отличаться от реальных проявлений внешнеторгового курса администрации США (политики *de facto*). Продолжая оставаться активным поборником снятия всех барьеров на пути развития международной торговли,

¹ Там же. С. 47.

США в последние десятилетия не раз выступали с протекционистских позиций, отстаивая идею сохранения мощных протекционистских барьеров во внешней торговле США. «Многие считают, что США всегда защищали систему свободной торговли. Это верно, если иметь в виду внутренний рынок. Отношение к внешней торговле было иным [...]. США на протяжении почти трех четвертей периода своего существования были протекционистской страной с высокими таможенными тарифами. Единственными периодами относительно низких протекционистских барьеров было время накануне Гражданской войны и после каждой из мировых войн», — замечают Дж.К. Грейсон и К. О'Делл².

Основу американского протекционизма заложил еще первый министр финансов США А. Гамильтон. Он считал, что если страна не может производить какой-либо товар с меньшими по сравнению с конкурентом издержками, она может наладить его производство, воздвигнув защитный барьер из таможенных тарифов и квот³. Протекционистские тенденции нарастали в американской внешнеторговой политике вплоть до 1930-х гг.

С принятием Закона 1934 г. о взаимности в торговых соглашениях Правительством США был взят курс на либерализацию внешней торговли. Политика либерализации получила новый импульс, когда США начали активно интегрироваться в мировую экономику и международные экономические отношения через участие в деятельности ГАТТ и ОЭСР. США становятся одним из самых активных участников многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ/ВТО. Ряд торговых соглашений, существенно ослабивших протекционистский вектор внешнеторговой политики США, был подписан на региональном (многостороннем) и двустороннем уровнях. С 1 января 1994 г. действует соглашение о свободной торговле с Мексикой и Канадой (НАФТА). Ведутся переговоры о создании зоны свободной торговли со странами Центральной Америки (КАФТА). Идут переговоры США с Южноафриканским таможенным союзом (Ботсвана, Лесото, Намибия, ЮАР, Свазиленд). На двустороннем уровне действуют соглашения с Израилем (с 22 апреля 1985 г.), Иорданией (17 декабря 2001 г.), Сингапуром (1 января 2004 г.), Чили (1 января 2004 г.); идут переговоры о заключении таких соглашений с Австралией, Бахрейном, Марокко, Таиландом.

Курс на либерализацию американской внешнеторговой политики проявил себя, прежде всего, в снижении уровня таможенно-тарифной защиты. Так, с 1950 по 1990 гг. средневзвешенная ставка таможенной пошлины уменьшилась почти вдвое — с 5,9% до 2,7 %⁴.

Исследуя проблему ослабления тарифной защиты американского рынка, Н.Н. Ливенцев отмечал, что за послевоенный период тарифная защита в той мере, в какой она может быть охарактеризована средним уровнем таможенных пошлин на импорт США, облагаемый пошлинами, существенно понизилась вследствие одно-временного действия сразу нескольких факторов:

² Грейсон Дж.К., О'Делл Карла. Американский менеджмент на пороге XXI века (пер. с англ.). М., 1991. Цит. по: Всемирная торговая организация и национальные экономические интересы. М., 2003. С. 23.

³ Дмитриев С.С. Торговая политика США // Всемирная торговая организация и национальные экономические интересы. С. 24.

⁴ Kenneth H. Kelly, Morris E. Morkre. Quantifying causes of injury to U.S. industries competing with unfairly traded imports: 1989 to 1994. Bureau of Economics Federal Trade Commission. 2002. December. [http://www.ftc.gov/bc/international/docs/compcomm/quantifying causes of injury.pdf](http://www.ftc.gov/bc/international/docs/compcomm/quantifying%20causes%20of%20injury.pdf)

- уступки в рамках двусторонних торговых соглашений, заключенных после принятия в 1934 г. Закона «О торговых соглашениях на основе взаимности»;
- уступки в ходе многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ;
- влияние инфляции на уровень специфических пошлин, удельный вес которых в таможенном тарифе США остается значительным⁵.

В 2000 г. средний уровень таможенного обложения импортируемых товаров в адвалорном эквиваленте⁶ составлял в США 5,7 против 6,9 в ЕС и 6,5 в Японии⁷. В конце 2002 г. США предложили в рамках нового раунда многосторонних переговоров ВТО обеспечить полное устранение всех тарифов на потребительские и промышленные товары к 2015 г. Это могло бы привести (по оценке Администрации США) к беспошлинной торговле в отношении 91% всего мирового товарооборота. Оставшиеся 9% также могли бы стать объектом значительной либерализации⁸.

Столь значительное ослабление таможенных тарифов в США в послевоенный период компенсировалось расширением практики применения нетарифного регулирования.

Н.В. Комарова в своем диссертационном исследовании, посвященном государственному регулированию внешней торговли США, отмечает, что с середины 1970-х гг. вновь возрастает роль нетарифных барьеров — административных и финансово-кредитных рычагов торговой политики. Широкое применение нетарифных барьеров свидетельствует о том, что в международной торговле происходит «подрыв рыночных конкурентных основ и растет внеэкономический диктат»⁹.

Относительное увеличение значимости средств нетарифного регулирования в современном торгово-политическом арсенале США происходило в большинстве случаев параллельно другому процессу — значительному снижению эффективности таможенных пошлин как регулятора внешнеторговой деятельности и снижению их абсолютного уровня.

Одной из причин, приведших к «закату» тарифного протекционизма в США, стало существенное изменение товарной структуры внешней торговли. Н.Н. Ливенцев отмечал, что рост удельного веса наукоемких товаров, важнейшей характеристикой которых являются их технико-экономические показатели (цена и, следовательно, таможенная пошлина отступают на второй план), использование национальных патентов за границей, обострение кризиса валютной сферы и связанные с ним частые девальвации валют (которые оказываются достаточно эффективным средством повышения конкурентоспособности экспортных товаров и преодоления высоких таможенных барьеров) — все эти обстоятельства привели к тому, что в настоящее время таможенные пошлины утратили свое былое значение¹⁰.

Следует отметить, что механизм государственного регулирования внешней торговли в США в последние годы не раз становился предметом детального исследо-

⁵ Ливенцев Н.Н. Современный механизм государственно-монополистического регулирования внешней торговли США на современном этапе. М., 1979. С. 11.

⁶ Таможенные пошлины в процентах от стоимости импортируемых товаров.

⁷ Емельянов А.В. Роль наукоемкой продукции во внешней торговле США. М., 2006. С. 60.

⁸ Там же.

⁹ Комарова Н.В. Государственно-монополистическое регулирование внешней торговли (на материалах США): Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Л., 1985. С. 14.

¹⁰ Ливенцев Н.Н. Проблемы государственно-монополистического регулирования внешней торговли США на современном этапе: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 1980. С. 30—32.

вания российских экономистов¹¹. Однако работы, посвященные американской системе нетарифного регулирования внешней торговли, практически отсутствуют¹².

Современная внешнеторговая политика США отчетливо демонстрирует сочетание двух тенденций в практике регулирования международной торговли: с одной стороны, обозначился курс на либерализацию международной торговли, постепенное и устойчивое снижение уровня таможенно-тарифной защиты; с другой, на фоне либерализации международной торговли происходит усиление воздействия на нее со стороны государства. Вторая тенденция связана со значительным расширением форм и способов нетарифного регулирования. В начале XXI в. под действие нетарифных мер попало 16,8% товаров, импортируемых США. Этот показатель в США выше, чем в Японии (10,7%) и несколько уступает аналогичному показателю в ЕС (19,1%)¹³.

Значение нетарифного регулирования определяется не только объемом внешне-торговых поставок, подпадающих под действие нетарифных инструментов торговой политики. Будучи менее открытыми, чем таможенные пошлины, нетарифные барьеры предоставляют администрации больше возможностей действовать по собственному усмотрению, что создает значительную неопределенность во внешне-торговой сфере, увеличивают степень ее коррупциогенности и ухудшают инвестиционный климат в государстве.

Тот факт, что основной акцент в политике защиты национального производителя от иностранной конкуренции перенесен с таможенных тарифов на нетарифные меры, неизбежно приводит к изменению сущности самого нетарифного регулирования. Оно превращается из законного (т.е. предусмотренного положениями ГАТТ/ВТО) средства защиты национальных производителей от недобросовестной конкуренции в труднопроходимые барьеры на пути развития международной торговли.

Этому во многом способствует широкая практика применения инструментов скрытого протекционизма, с которыми очень трудно бороться на практике. Одним из таких инструментов, вызывающих справедливую критику со стороны торговых партнеров США и демонстрирующих «двойные подходы» в вопросах о безопасности

¹¹ Курьеров В.Г. Внешнеторговая стратегия США. М., 1980; Его же. Проблемы и задачи внешне-торговой политики России в свете мировых тенденций и американского опыта регулирования внешней торговли. М., 1999; Ливенцев Н.Н. Современный механизм государственно-монополистического регулирования внешней торговли в США. М., 1979; Терехов А.Б. Свобода торговли: анализ зарубежного опыта. М., 1991; Дмитриев С.С. Торговая политика США // Всемирная торговая организация и национальные экономические интересы; Парканский А.Б. Внешнеэкономические связи в хозяйственной стратегии государства // Американское государство накануне XXI века: Стратегия и тактика в экономике. М., 1990; Шершнев Е.С. США: таможенный протекционизм. М., 1970; Внешнеэкономическая политика США: проблемы и противоречия. М., 1982; США в 2000 году. М., 2001; Емельянов Е.В. США: наука и внешнеэкономическая экспансия. М., 2008; Комарова Н.В. Государственно-монополистическое регулирование внешней торговли (на материалах США): Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Л., 1985; Чебанов С.В. Роль буржуазного государства в регулировании внешнеэкономических связей (на примере США): Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 1981 и др.

¹² При этом встречаются научные статьи, диссертации и иные исследования, в которых авторы рассматривают отдельные инструменты нетарифного регулирования в США. Например: Дюмулен И.И. Современный протекционизм США и других развитых капиталистических государств: Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 1982; Зименков Р.И. Антидемпинговая политика США // США, Канада: экономика, политика, культура. — 2004. — № 11; Зименков Р.И., Соколова Е.Н. Государственное регулирование экспорта вооружений в США // Российский внешнеэкономический вестник. — 2007. — № 9; Шепенко Р.А. Правовая природа и практика применения антидемпинговых пошлин в России, ЕС и США: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998 и др.

¹³ Экономика и управление в зарубежных странах. Информационный бюллетень. — 2005. — № 2. — С. 45.

потребителя, являются, например, санитарные правила. «Шедевром американского протекционизма, — пишет обозреватель французского журнала *«Le monde diplomatique»*, — вне сомнения, являются санитарные правила... Эти строгие правила разрешают ввоз определенных товаров лишь после дорогостоящей обработки... Зато продукты, запрещенные к продаже в США, преспокойно экспортируются за рубеж»¹⁴.

Поддержание эффективного уровня защиты национального производителя с помощью нетарифных мер регулирования внешней торговли сопровождается модификацией внешнеторгового курса США. В коллективной монографии «США в 2000 году», подготовленной в Институте США и Канады РАН, отмечается, что США переживают в настоящее время период определенного разочарования ходом и результатами процессов либерализации: «Среди некоторой части американского общества наблюдаются признаки оживления популярности идей и настроений, носящих протекционистский и даже изоляционистский привкус, если пользоваться принятой «биполярной» терминологией»¹⁵. Доктрина свободной торговли постепенно трансформируется в доктрину «регулируемой торговли» (*menaged trade*), к которой плохо применимы определения «свободная торговля — протекционизм». Можно сказать, что речь идет о «третьем пути», окончательно еще не сформировавшемся, но уже ставшем реальностью. В Западной Европе о нем заговорили в 1970-х гг. В США на официальном уровне его теоретически отвергают, однако активно используют на практике¹⁶.

Применение инструментов нетарифного регулирования в США регулируется на международном (наднациональном) и национальном уровнях.

Двусторонние и многосторонние торговые соглашения на протяжении ряда десятилетий остаются эффективными инструментами торговой политики США. Начиная с Закона 1934 г. «О взаимных торговых соглашениях» (*Reciprocal Trade Agreements Act*), Конгресс США неоднократно принимал законы, которые наделяли Президента США правом заключать двусторонние и многосторонние торговые соглашения, снижающие американские торговые барьеры на взаимной основе. Взаимность означает, что шаги по либерализации торговли США предпринимают только в случае принятия аналогичных мер в странах — контрагентах.

Для уяснения реального механизма нормативного регулирования торговой политики (в том числе в части применения нетарифных инструментов) необходимо учесть важную особенность правовой и судебной системы США, состоящую в выделении двух основных типов международных актов — международного договора *treaty* и исполнительного соглашения *executive agreement*. Верховный Суд США признал, что международный договор (*treaty*), подписываемый Президентом с согласия и одобрения Конгресса, не должен противоречить Конституции США. При этом норма международного договора действует наравне с нормой внутреннего законодательства и в случае столкновения международной и национальной (внутригосударственной) норм преимущественно будет пользоваться, как правило, норма, принятая позже¹⁷.

¹⁴ *Le monde diplomatique*. 1982, 1^{er} février. Цит. по: Сабельников Л. В. Война без перемирия: формы и методы экономической агрессии. М., 1983. С. 228.

¹⁵ США в 2000 году. С. 219.

¹⁶ Там же. С. 219.

¹⁷ В России и большинстве других стран, в том числе, в государствах ЕС, действует принцип примата (приоритета) международной нормы, которая в случае коллизии с нормами национального законодательства будет иметь преимущественную юридическую силу. В этом смысле вопросы соотношения международного и национального регулирования в США, с одной стороны, России и государствах ЕС, с другой, решаются по-разному.

В отличие от международного договора (treaty), исполнительное соглашение (executive agreement) подписывается Президентом без рассмотрения в Конгрессе, что отражается на статусе такого международного акта — он не может превалировать над внутренним законом; противоречие между нормами международного акта и национального законодательства в этом случае решается в пользу внутреннего закона США.

Эта, на первый взгляд юридико-техническая проблема, приводит к выводу, важному для осмысления функционирования механизма нетарифного регулирования внешней торговли в США. Международные акты, регулирующие нетарифный блок внешнеторгового регулирования, несмотря на их универсализм, особую роль в эпоху глобализма, очевидный международный и дипломатический авторитеты, уступают по своей юридической силе соответствующим нормам внутреннего законодательства.

Международный блок источников нетарифного регулирования включает в себя универсальные торговые договоры, в которых участвуют США: Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г., Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации (ВТО) 1994 г., принятые в рамках ГАТТ/ВТО соглашения: по защитным мерам, по субсидиям и компенсационным мерам, по процедурам импортного лицензирования, по техническим барьерам в торговле, по применению санитарных и фитосанитарных мер и др.

США были инициаторами заключения в рамках ГАТТ/ВТО так называемых соглашений, допускающих ограниченное членство (*plurilateral trade agreements*). Особенность таких соглашений состоит в том, что преимущества, предусмотренные ими, вопреки принципу наибольшего благоприятствования, не распространяются на прочие страны — члены ВТО. Еще в 1979 г. было заключено Соглашение по торговле гражданскими летательными аппаратами, которое подписали более 20 государств, включая США. Впоследствии подобная практика была закреплена в Приложении 4 к Соглашению о ВТО. Таким образом, формируется привилегированный круг стран, закрепивших фактическое обладание особым статусом в сфере международной торговли.

Немаловажную роль в нормативном механизме торговой политики США играют многосторонние международные договоры, заключенные в рамках региональных интеграционных процессов (Североамериканская зона свободной торговли — НАФТА, Соглашение о свободной торговле между Доминиканской Республикой, Центральной Америкой и США 2004 г. — CAFTA-DR и др.), в которых содержатся отдельные положения, регулирующие вопросы применения нетарифных инструментов¹⁸.

Существенной особенностью современной внешнеторговой политики США, в том числе в сфере нетарифного регулирования, является заметное усиление двусторонних механизмов внешнеторгового регулирования в ущерб многосторонним механизмам. Как считает известный американский экономист, сотрудник Гарвардского университета Р. Вернон, в последние годы в своей внешнеторговой политике американское правительство делает упор на двусторонние соглашения, сочетая их с угрозами введения дискриминационных мер. Правительство США считает, что «выборочные угрозы могут обеспечить лучшие условия для свободной торговли, чем многосторонние торговые переговоры или торговые законы общего применения»¹⁹.

¹⁸ О региональных и двусторонних торговых соглашениях США см. подробнее на официальном сайте Торгового представителя США: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html

¹⁹ Vernon R., Spar D. Beyond globalism: Remaking Amer. Foreign econ. policy. N.Y. — L., 1989. P. 67.

Для характеристики международно-правовых основ нетарифного регулирования международной торговли в США уместно привести еще одну цитату из книги Р. Вернона и Д. Спара «За пределами глобализма: пересмотр американской внешнеторговой политики». Практика заключения большого количества двусторонних торговых соглашений приводит к тому, что многократно усиливается влияние отраслевого лобби на формирование торговой политики США. Обозначая данную тенденцию, авторы монографии приходят к весьма категоричному выводу: «Создается впечатление, что американское правительство потеряло контроль над национальной торговой политикой, определяемой в настоящее время группами интересов»²⁰.

Переходя к характеристике национального (внутригосударственного) механизма регулирования нетарифных инструментов, отметим, что его функционирование предопределяется конституционным принципом — Конгрессу предоставляются исключительные полномочия регулировать ограничения экспорта и импорта. Конгресс, в свою очередь, может делегировать эти полномочия Президенту, четко определяя порядок и условия его действий по применению мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования.

В соответствии с Конституцией США, вопросы внешней торговли относятся к компетенции федерации. В статье I (раздел 8) Конгресс наделяется правом регулировать торговлю с иностранными государствами. Соответствующие полномочия Конгресс реализует через принятие законов, которые будут необходимы для осуществления всех установленных полномочий Конгресса.

Законодательные предписания, регулирующие вопросы применения нетарифных мер в США, рассредоточены по многочисленным актам. Единого закона, в котором устанавливался бы порядок нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, в США не существует. Предписания, прямо или опосредованно связанные с практикой нетарифного регулирования, содержатся в различных законодательных актах, регулирующих общие вопросы торговой политики: в Законе о расширении торговли 1962 г. (The Trade Expansion Act), законах о торговле 1974, 1979 и 2002 гг., Законе о торговле и конкурентоспособности 1988 г. (Omnibus Trade and Competitiveness Act) и др.

Применение отдельных нетарифных инструментов регулируется собственными «профильными» законами. Например, положения об использовании стандартов в качестве нетарифных барьеров содержатся в десятках различных законодательных актов, касающихся вопросов безопасности использования потребительских товаров, контроля за продовольствием, фармацевтической и косметической продукцией, различными веществами, отнесенными к категории опасных, организации радиационного контроля, импорта отдельных продуктов питания, маркировки отдельных товаров и т. д.²¹ Нормы, регулирующие отношения, возникающие в связи с применением нетарифных инструментов, содержатся даже в законодательных актах, принятых специально для регулирования антипода нетарифных барьеров — таможенного тарифа. Так, практически во всех американских законах о тарифах (1894, 1930) содержались нормы антидемпингового регулирования.

²⁰ Там же.

²¹ Consumer Product Safety Act, The Food, Drug and Cosmetics Act, The Federal Hazardous Substances Act, The Flammable Fabric Act, The Toxic Substances Control Act, The Clean Air Act, Import Milk Act, Plant Quarantine Act, The Federal Cigarette Labeling and Advertising Act, Radiation Control for Health and Safety Act etc.

На национальном (внутригосударственном) уровне, наряду с законодательными актами, регулирование отношений по применению нетарифных инструментов осуществляется также посредством подзаконных актов, принимаемых президентом и иными органами исполнительной власти.

В связи с этим следует охарактеризовать организационную основу нетарифного регулирования в США.

Ввиду повышения важности, сложности и остроты внешнеторговых проблем в конце XX в. существенно усилилось внимание к вопросам регулирования в этой сфере в высших эшелонах государственной власти США. Для рассмотрения вопросов торговой политики в ведущих комиссиях Конгресса (по финансам, по банковской деятельности, по международным отношениям, по торговле и др.) выделены специализированные подкомиссии. Специализированные органы появляются даже в системе судебных органов (Суд США по делам международной торговли, Налоговый суд США).

Что касается органов исполнительной власти, то здесь компетенция в сфере торговой политики распределена между еще большим числом государственных органов. Это дает основание исследователям государственного механизма внешнеторговой деятельности в США отмечать, что «множественность органов, дробность и перекрещивание их функций, нечеткость разделения сфер полномочий, отсутствие налаженной системы координации — все это является организационными причинами слабой эффективности мероприятий правительства США по регулированию внешнеэкономических отношений»²².

В исполнительном управлении при Президенте США вопросами нетарифного регулирования и иных элементов торговой политики занимаются Экономический совет при Президенте, Национальный экономический совет, Совет национальной безопасности, аппарат Торгового представителя США.

Вопросы нетарифного регулирования относятся к компетенции Госдепартамента (Управление международного развития, Бюро по делам международных организаций, Бюро по делам экономики и бизнеса), Министерства торговли, Министерства финансов, в подчинении которого находится Таможенная служба. В отдельных случаях (прежде всего в связи с осуществлением экспортного контроля) в механизм нетарифного регулирования включается Министерство обороны. Вопросами применения нетарифных мер в торговле сельскохозяйственными и продовольственными товарами занимается Министерство сельского хозяйства.

Ключевые позиции в организационной структуре нетарифного регулирования занимает Комиссия по международной торговле США (U.S. International Trade Commission), которая в системе публичной администрации США относится к «независимым федеральным агентствам». Комиссия по международной торговле была создана в 1974 г. в результате реорганизации Комиссии по тарифам, произведенной в соответствии с предписаниями Закона о торговле 1974 г. Члены Комиссии избираются Конгрессом на срок девять лет без права повторного переизбрания. Такой порядок формирования Комиссии обеспечивает известную самостоятельность этого федерального независимого агентства от президентской власти и какой-либо политической партии.

Комиссия по международной торговле наделена правом начать расследование в случае использования импортером недобросовестной конкуренции, если такая деятельность наносит или может нанести ущерб промышленности США. Комиссия

²² Чебанов С.В. Указ. соч. С. 26.

также изучает положение, складывающееся на внутреннем американском рынке в случае чрезмерного импорта определенного товара, и представляет Президенту свои рекомендации по исправлению сложившейся ситуации²³. Совместно с Министерством торговли Комиссия рассматривает дела о применении антидемпинговых и компенсационных пошлин.

Комиссия по международной торговле — весьма специфический орган публичной администрации США, выступающий в различных ипостасях в зависимости от реализуемых полномочий. Когда Комиссия организует расследования в виде судебных слушаний по делу с привлечением заинтересованных сторон, она выступает в роли квазисудебной инстанции. Принимая решение о запрещении импорта в случае причинения ущерба промышленности США или угрозы его причинения, Комиссия выступает как административный орган.

Принятие решение по вопросам нетарифного регулирования перечисленными органами в ряде случаев предполагает проведение различного рода консультаций и согласований — с Национальным бюро стандартов (National Bureau of Standards), Агентством по содействию развитию малого бизнеса (Minority Business Development Agency) и др.

В последнее время усиливается роль межведомственной координации при принятии решения по вопросам таможенно-тарифного и нетарифного регулирования. Для этого, в частности, был создан Консультативный комитет по торговой политике и переговорам (Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, АСТРН) — совещательный орган при Президенте США под председательством Торгового представителя США. Его состав постоянного расширяется и включает Госсекретаря, министров финансов, торговли, обороны, сельского хозяйства, внутренних дел, юстиции, помощника Президента по экономическим вопросам. В сферу ведения Консультативного комитета входят вопросы подготовки рекомендаций для Президента по заключению торговых соглашений, защиты от иностранной конкуренции на американском рынке, торговли энергоносителями и сырьем²⁴.

Переходя к характеристике собственно нетарифных мер, отметим, что для США характерны все основные тенденции современного нетарифного регулирования международной торговли, в том числе тенденция разрастания нетарифного инструментария, появления новых способов и приемов регулирования внешне-торговой деятельности. Среди экономических инструментов нетарифного блока следует прежде всего выделить антидемпинговые, компенсационные и специальные пошлины.

Резкая активизация в последние годы использования Правительством США антидемпинговых и компенсационных мер стало настоящим бедствием для торговых партнеров США. На рубеже XX—XXI вв. на долю США приходилось более трети антидемпинговых мер, действовавших во всех странах — членах ВТО (326 из 1011), и почти две трети компенсационных мер (60 из 100)²⁵. Дело не только в количестве таких мер, но и в их значимости — с их помощью США удалось поставить под свой контроль поставки целого ряда важных товарных позиций (стальной прокат, древесина и т. д.).

²³ Президент может не согласиться с выводами Комиссии по международной торговле и не принять ее рекомендаций, однако в этом случае он обязан обосновать свою позицию в обеих палатах конгресса.

²⁴ Подробнее см.: Внешнеэкономическая политика США: проблемы и противоречия. С. 119.

²⁵ Государственная экономическая политика США: современные тенденции. М., 2002. С. 272.

США надежно занимают лидирующую позицию среди стран, активно использующие законные (разрешенные ГАТТ/ВТО) торговые ограничения — антидемпинговые, компенсационные и специальные меры защиты. К этому стоит добавить также дозволенный «аграрный протекционизм», который в соответствии с решениями Уругвайского раунда, должен быть существенно ограничен. Однако на практике он только усилился, судя по государственным расходам на поддержку сельского хозяйства в США. Аналитики отмечают: «По иронии судьбы по мере того, как мировая торговля стараниями ВТО становится все более либеральной, использование законных мер торговой протекции приобретает все больший размах»²⁶.

Антидемпинговая пошлина является одной из наиболее распространенных нетарифных мер, отличающихся вместе с тем весьма высокой эффективностью применения, о чем можно судить, например, по следующим данным. В 1995—2002 гг. по числу инициированных антидемпинговых расследований и принятых окончательных антидемпинговых мер, США занимали второе место в мире, уступая лишь Индии. В этот период основными объектами антидемпинговых процедур были товары из Китая (14,4% всех антидемпинговых расследований и 16,7% окончательных антидемпинговых мер), Японии (8,9% расследований, инициированных США, и 9,4% антидемпинговых пошлин), Республики Корея (6,8% и 5,7% соответственно), из Германии, Индонезии, ЮАР, Индии, Канады, Мексики и России, доля которых в общем числе антидемпинговых процедур США составляла от 3 до 4%²⁷.

По данным ряда исследований, объем экспорта товаров в США через три года после введения антидемпинговых мер сокращается в среднем на 50–70%, а цена импортного товара на американском рынке увеличивается примерно на 30%. Отмечались случаи, когда эффект был еще сильнее. Так, импорт Соединенными Штатами из Аргентины катанки из углеродистой стали сократился после введения пошлины с 68,3 тыс. т. в 1983 г. до 2,7 тыс. т. в 1997 г., т.е. на 96%. После введения антидемпинговой пошлины на поставки аспирина из Турции его экспорт в США через год снизился на 85%, а через три года полностью прекратился²⁸.

Анализ «отраслевой принадлежности» антидемпинговых процедур показывает, что они сконцентрированы в нескольких отраслях, традиционно защищаемых от иностранной конкуренции во многих странах. Большинство инициированных антидемпинговых расследований приходится на продукцию черной металлургии — 65%, химической промышленности — 8,9%, изделия из пластмасс — 6,8%, машины и оборудование — 4,8%²⁹.

В настоящее время применение антидемпинговых мер в США регулируется положениями главы 7 Закона «О тарифах» (Tariff Act) 1930³⁰, в которую внесены изменения и дополнения в соответствии с законами «О внешнеторговых соглашениях» (The Trade Agreements Act) 1979³¹ и «О соглашениях Уругвайского раунда» (The Uruguay Round Agreement Act) 1994³².

²⁶ Там же. С. 273.

²⁷ Anti-Dumping and Countervailing Procedures. Use or Abuse? Implications for Developing Countries. UNCTAD. 2003. P. 1—54. Цит. по: Экономика и управление в зарубежных странах. С. 49—50.

²⁸ Там же. С. 47—48.

²⁹ Там же. С. 51.

³⁰ Pub. L № 71—61, ch. 497, tit. III, § 337, 46 Stat 703.

³¹ 19 U.S.C. § 1671-1671h (применение компенсационных мер); 19 U.S.C. § 1673-1673h (применение антидемпинговых мер).

³² Pub. L № 103-465, §220, 1994 USCAN (108 Stat) 4809 (1994) (codified at 19 U.S.C. § 1675 (c) (1)).

Антидемпинговыми пошлинами облагается импорт товаров, которые реализуются на территории США по цене ниже «справедливой рыночной цены». Для установления факта продажи товара по цене ниже справедливой (*fair value*) такую «справедливую цену» сравнивают с «американской ценой» (*US price*). В таком качестве может выступать (в зависимости от условия поставки товара в США) как *покупная цена* (*purchase price*), т.е. цена, по которой товар куплен для экспорта в США за счет импортера до даты импорта, так и *цена продажи* экспортера (*exporter's sales price*) — цена, по которой товар был продан в США после его импорта экспортером или за его счет. В обоих случаях из их базовой цены делаются соответствующие вычеты (расходы на упаковку, оплата пошлин и т.д.).

«Справедливой ценой» считается:

- цена *нетто франко-завод* в стране экспортера, по которой товар предлагается внутренним покупателям (эта цена сравнивается с «американской ценой», приведенной к тому же базису, т.е. нетто франко-завод в стране экспортера);

- цена, по которой осуществляются поставки экспортером товара в третьи страны (эта цена используется, если данный товар на внутренний рынок страны — экспортера не поставляется или поставляется в незначительных количествах — менее 5% экспортных продаж);

- «*воссозданная цена*» (*constructed value*), составными частями которой являются стоимость материалов, рабочей силы и изготовления, общие расходы (упаковка, маркировка и т.д.), а также расходы, связанные с отгрузкой товара в США («воссозданная» таким образом цена используется, если данный товар не поставляется в третьи страны, а поставляется только в США). Данный метод используется, как правило, в отношении импорта из стран с государственно регулируемой экономикой.

Для принятия решения о введении антидемпинговых мер недостаточно установить только факт демпинга, надо также определить ущерб, вызванный продажей товара по демпинговым ценам. Под *ущербом* понимается либо существенный ущерб, нанесенный федеральному товаропроизводителю, либо угроза причинения существенного ущерба, либо существенное препятствие созданию и (или) расширению федеральным товаропроизводителем производства аналогичного товара.

Принятию решения о введении антидемпинговых мер предшествуют антидемпинговое расследование, начинаемое Министерством торговли США по собственной инициативе либо по обращению заинтересованной стороны, которой могут признаваться американские производители, оптовые торговцы, группы рабочих, торговые союзы и деловые ассоциации. Помимо Министерства торговли, в проведении расследования со стороны государства участвует Комиссия по международной торговле. Изменение состава участников антидемпингового расследования со стороны государства можно проследить с помощью таблицы № 1.

Таблица № 1.

Государственные органы США, участвующие в антидемпинговом регулировании

	Орган, устанавливающий факт демпинга	Орган, определяющий ущерб от демпинга
1921—1954	Министерство финансов	Министерство финансов
1954—1979	Министерство финансов	Комиссия по тарифам [№]
1979—н/в	Министерство торговли	Комиссия по международной торговле

* Комиссия по тарифам в 1974 году была переименована в Комиссию по международной торговле.

Антидемпинговое расследование начинается с подачи петиции в Министерство торговли по поводу факта недобросовестной конкуренции. После получения такой петиции Министерство торговли проверяет обоснованность предположений по факту демпинга. Комиссия по международной торговле в это же время определяет наличие ущерба, нанесенного американской экономике вследствие демпинговых поставок, консультируясь по этому вопросу с Министерством торговли. На Министерство торговли возлагается обязанность выяснить, связан ли такой ущерб непосредственно с продажей товаров по демпинговым ценам. Результаты расследования публикуются в Федеральном регистре.

Антидемпинговое расследование обычно проводится в два этапа — предварительный и заключительный. В соответствии с предписаниями Антидемпингового кодекса ГАТТ расследование завершается в срок не позднее 18 месяцев с момента его инициирования. В силу разделения полномочий между Министерством торговли и Комиссией по международной торговле проводится два взаимосвязанных расследования: одно — в отношении ущерба, другое — в отношении факта демпинга. Целью предварительного расследования является установление факта демпинга и нанесения ущерба или угрозы его нанесения; на заключительном этапе определяются величина демпинговой маржи и размер ущерба. Процедура расследования отличается прозрачностью и принимаемые на каждом этапе решения подлежат опубликованию.

Антидемпинговые процедуры в США имеют существенные отличия от аналогичных процедур в ЕС. Если в США расследование осуществляется двумя органами — Министерством торговли и Комиссией по международной торговле, то в ЕС — только Еврокомиссией. В отличие от ЕС, где действует правило «меньшей пошлины» (размер антидемпинговой пошлины может быть меньше демпинговой маржи, если такой размер пошлины оказывается достаточным для устранения ущерба), в США антидемпинговая пошлина должна обязательно равняться демпинговой марже. Сведения для расследования в ЕС подаются за последние четыре года или пять лет, в США — только за четыре квартала для стран с рыночной экономикой и за два квартала при расследовании поставок из стран с нерыночной экономикой.

После вынесения предварительного положительного решения могут быть введены временные меры, которые в США способны принимать форму долгового обязательства, по которому экспортер обязан предоставить Таможенной службе обеспечение, равное средневзвешенной демпинговой марже. Отметим, что вынесение на этапе предварительного расследования положительного решения в обязательном порядке влечет за собой установление временных антидемпинговых пошлин.

После того как Министерство торговли вынесло в рамках своей компетенции окончательное решение, свое окончательное решение выносит Комиссия по международной торговле. Отрицательное решение влечет прекращение дела без введения антидемпинговых мер (уплаченное ранее обеспечение должно быть в этом случае возвращено); положительное решение — к окончанию расследования и введению антидемпинговых пошлин на все будущие поставки данного товара конкретным поставщиком.

Средний срок действия антидемпинговой пошлины в США составляет девять лет (для сравнения: более 90% всех антидемпинговых пошлин в мире вводятся на пять лет)³³.

Окончание читайте в следующем номере

³³ Экономика и управление в зарубежных странах. С. 50.