

## НОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПО ДОСТУПУ РОССИЙСКИХ ЭКСПОРТЕРОВ НА РЫНОК США: ПРИЧИНЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

А. А. ПАХОМОВ

*В 2021 г. американские власти усилили ограничения в отношении российских экспортеров как по количеству барьеров, так и по применению новых инструментов – в частности, на основании критериев искажения «рыночных практик» и «субсидирования экспорта» в России. Указанные меры могут не только серьезно осложнить доступ на рынок США отечественных компаний, но и увеличить их финансовые потери.*

*Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** компенсационные и антидемпинговые пошлины, США, рыночный статус российской экономики, ВТО, субсидии, доступ на рынки.

**JEL:** E65, F13, F53.

Несмотря на геополитическое противостояние, Соединенные Штаты Америки по-прежнему являются одним из ведущих торговых контрагентов Российской Федерации. В 2020 г. США занимали (по данным ФТС) пятое место среди торговых партнеров России по объему товарооборота (с долей в 4,5%), девятую позицию по экспорту товаров и третью – по импорту, в том числе как важный поставщик высокотехнологичной продукции. Хотя двусторонние отношения носят асимметричный характер: согласно американской статистике Россия традиционно занимает место в конце третьего десятка торговых партнеров США с долей на уровне 0,5%.

До недавнего времени американские власти достаточно сдержанно применяли ограничения в отношении российских экспортеров на своем рынке, не подавали иски в ВТО и даже приостанавливали действие уже введенных мер против России. Вместе с тем в последние годы США неоднократно высказывали на дву- и многостороннем уровнях претензии в отношении спорных практик, используемых отечественными экспортерами, а также в части доступа американских компаний на российский рынок [5].

Согласно Реестру ограничительных мер Минэкономразвития России по количеству та-

рифных и нетарифных барьеров против РФ в 2020 г. США занимали только седьмое место среди торговых партнеров нашей страны. Показательно, что взаимные санкции не оказали существенного влияния на расширение данных ограничений: за 2014–2020 гг. число торговых барьеров со стороны США практически не увеличилось, хотя стали использоваться специальные защитные меры.

По состоянию на октябрь 2021 г. США применяли 10 тарифных ограничений в отношении отечественной продукции, а общий ущерб для России от данных мер достигает (здесь и далее – оценки Минэкономразвития) 1,5 млрд долл. в год (второе место после ЕС) [4]. Для сравнения: экспорт товаров России в США в 2020 г. составил 10,8 млрд долл., т.е. прямые потери достигали примерно 15% стоимости ввоза.

В данном случае речь идет о триаде инструментов защиты внутреннего рынка – антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных мерах. Это легальные инструменты, применение которых базируется на нормах соответствующих соглашений ВТО. Как правило, указанные меры вводятся на пять лет с последующим пересмотром.

В настоящее время в отношении российских товаров Соединенными Штатами введе-

*Пахомов Александр Александрович, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук (Москва), e-mail: pakhomov-aa@ranepa.ru*

но семь антидемпинговых (АД) мер: на горячекатаную плоскую стальную продукцию, металлический кремний, стальные прутки, стальные бесшовные трубы, алюминиевую фольгу, горячекатаную толстолистовую сталь и урановую продукцию<sup>1</sup>, а также две компенсационные меры – в отношении фосфорных удобрений и стальных бесшовных труб.

Кроме того, в США действуют три специальных защитных меры (против возросшего импорта): в отношении фотогальванических элементов и модулей (пошлины 18–39%), а также стали и алюминия (25 и 10% соответственно). Ущерб от двух последних мер для России составляет более 1 млрд долл. ежегодно. Следует отметить, что они были введены в 2018 г. властями США одновременно в отношении более 20 государств – ведущих производителей этих товаров.

Помимо этого, продолжаются два АД-расследования в отношении карбамидно-аммиачной смеси и гранулированного политетрафторэтилена, а также два компенсационных – на эту же продукцию. Ущерб от возможного введения пошлин по результатам расследований оценивается в 100 млн долл.

В Реестре ограничительных мер Минэкономразвития, оказывающих негативное влияние на доступ российских товаров на внешние рынки, отражены также следующие барьеры:

- запрет на закупки импортной стальной продукции из средств федерального бюджета для федеральных инфраструктурных проектов, реализуемой департаментами Министерства транспорта США;
- ограничения по номенклатуре поставок из России спортивного и охотничьего стрелкового оружия (СОО) и боеприпасов к нему [4].

Решения о применении защитных мер после проведения соответствующих расследова-

ний принимают два государственных учреждения США. В функционал Управления международной торговли (ИТА) Министерства торговли США (US Department of Commerce), в частности, входит обеспечение соблюдения торговых законов и соглашений. Комиссия по международной торговле США (US International Trade Commission) является квазисудебным федеральным агентством, в рамках компетенции которого – расследования и решения в ходе разбирательств, связанных с недобросовестной торговой практикой зарубежных государств, и определение ущерба, наносимого импортом экономике США и ее отдельным отраслям [7].

В начале 2021 г. ситуация на американском рынке для российских компаний-экспортеров значительно осложнилась. Только за первые девять месяцев текущего года в США были введены две компенсационные и две АД-меры. Также был инициирован пересмотр специальной защитной меры (на фотогальванические элементы) для определения необходимости ее дальнейшего действия. Продолжаются два компенсационных и два АД-расследования, а также пересмотр рыночного статуса экономики России.

Необходимо подчеркнуть, что компенсационные меры и пересмотр рыночного статуса экономики применяются США впервые в истории двусторонних отношений, что вызывает особую озабоченность, так как выводит на качественно новый уровень механизм ограничений для отечественного бизнеса на американском рынке.

В марте 2021 г. США в первый раз ввели компенсационные пошлины (направленные против субсидированного экспорта) в отношении российской и марокканской продукции – фосфорных удобрений (в размере 9–47% для различных отечественных компаний)<sup>2</sup>. При

<sup>1</sup> Ввиду действия соглашений о приостановлении антидемпинговых расследований (СПАР) в отношении импорта отечественной горячекатаной толстолистовой стали (2003 г., продлено в 2021 г.) и урановой продукции (1992 г., продлено в 2020 г.) АД-меры США в их отношении не действуют.

<sup>2</sup> До этого только Украина вводила в 2016–2021 гг. компенсационные пошлины в отношении легковых автомобилей из России на основании субсидирования их экспорта государством.

этом основную долю субсидий российским предприятиям американская сторона усмотрела в продаже им госструктурами природного газа «по цене ниже адекватной стоимости» (т.е. ниже рыночной).

Из-за введения этой компенсационной пошлины ежегодный ущерб на американском рынке отечественных поставщиков может достигать 92 млн долл. По данным Минторга США, в 2019 г. Россия занимала почти треть рынка фосфорных удобрений в стране, поставив их в объеме около 740 тыс. т на сумму 299 млн долл.

После начала в 2020 г. расследования, инициированного американской компанией Mosaic, поставки фосфорных удобрений в США из России и Марокко, как и ожидалось, практически прекратились. Российская компания «Фосагро» перенаправила поставки с американского на канадский рынок. В свою очередь, «Еврохим» заявила, что также готова переориентировать объемы экспорта из США в Бразилию либо начать отгрузки на американский рынок со своего завода в Литве [4]. Но эти новые бизнес-планы потребуют изменения традиционных транспортно-логистических схем и повлекут дополнительные издержки, что в итоге не компенсирует потерю привлекательного рынка США.

23 августа 2021 г. Минторг США ввел компенсационные пошлины в отношении стальных бесшовных труб российских и южнокорейских компаний (48,4 и 1,8% соответственно). Данная мера обусловлена тем, что «трубы продавались по цене ниже справедливой, а их импорт из России и Южной Кореи субсидировался властями» [6].

Кроме того, уже 25 августа текущего года Минторг США ввел АД-пошлины в отношении импорта из России, Южной Кореи и Украины по номенклатуре стальных бесшовных труб. По итогам расследования антидемпинговые пошлины составили 210% на ввоз этой продукции отечественными ТМК и Волжским трубным заводом. По данным Комиссии по международной торговле США, импорт этой продукции

«наносит значительный материальный ущерб американской промышленности». В 2020 г. ввоз из России в США труб из стали и ее сплавов (часть которых попала под АД-расследование) составил около 41 млн долл., а за первое полугодие 2021 г. — более 21 млн долл.

Показательно, что это уже вторая компенсационная мера против России, которая была введена всего за полгода, но это не предел. При неблагоприятном развитии событий третий прецедент применения компенсационной пошлины на карбамидо-аммиачную смесь (КАС) из России может произойти уже в январе следующего года, а четвертый (гранулированный политетрафторэтилен) — в апреле 2022 г.

Так, с июля 2021 г. продолжают компенсационное и АД-расследования в отношении КАС из России, а также Тринидада и Тобаго. В данном кейсе фигурируют 11 предполагаемых программ субсидирования в России, которые включают «налоговые схемы, льготную продажу природного газа, а также преференциальное получение прав на добычу природного газа и прав на добычу фосфатов "за менее чем адекватное вознаграждение"» [8].

АД-расследование по КАС инициировано по петиции (жалобе) местной компании CF Industries Nitrogen и ее дочерних фирм. Заявитель утверждал, что импорт данной продукции из России «продается или, вероятно, будет продаваться в Соединенных Штатах по цене ниже справедливой стоимости в толковании статьи 731 Закона США о тарифе и что такой импорт наносит существенный ущерб или угрожает нанести ущерб отрасли промышленности в США» (эта трактовка соответствует нормам ВТО) [6].

В первом полугодии 2021 г. поставки КАС в США из России составили более 1,2 млн т на сумму свыше 223 млн долл., в том числе группой «Акрон» (200 млн долл.), которая реализует на американском рынке более 60% объема продаж своей продукции, а также компанией «Еврохим» (23 млн долл.) [2].

Если в ходе данного расследования Минторг США выявит не только демпинг, но и

ущерб для американских компаний, то введение дополнительно АД-пошлин приведет к потере отечественными компаниями престижного и платежеспособного американского рынка. Скорее всего, им придется прекратить поставки туда и переориентировать экспорт на другие страны, в частности на Бразилию и Индию. Однако, возможно, российские поставщики будут вынуждены пойти на снижение экспортных цен, так как конкуренция на указанных рынках весьма жесткая, а транспортно-логистические расходы в данном случае могут возрасти.

В феврале 2021 г. Минторг США начал АД-расследование, касающееся импорта гранулированного политетрафторэтилена из России и Индии. Введены предварительные пошлины в размере 18% для российских поставщиков (АО «ГалоПолимер»), а для индийских компаний – в размере 13,1%. В случае, если Комиссия по международной торговле США обнаружит наличие льготного государственного субсидирования производства по этому кейсу, то будет продолжено компенсационное расследование.

Кроме того, 17 сентября 2021 г. Минторг США утвердил АД-пошлину на импортную алюминиевую фольгу из пяти стран (Армении, Бразилии, Омана, России и Турции). Для основного российского поставщика этой продукции – UC Rusal – пошлина составила 62,2%. Более того, эта же корпорация является крупнейшим экспортером в США фольги из Армении (29,1%). Поставки данной продукции из России на американский рынок в 2019 г. составили 60,3 млн долл. и в 2020 г. – 47,7 млн долл., а из Армении – примерно в два раза меньше [6]. Окончательное решение по этому вопросу ожидается в конце текущего года. Возможно, что UC Rusal продолжит поставки в США из Армении или попытается пе-

реориентироваться на рынки развивающихся стран.

Следует отметить, что в 2021 г. три АД-расследования в США против российских экспортеров сопровождаются параллельным проведением компенсационных кейсов (при положительном решении Комиссии по международной торговле), что ставит отечественные компании в очень сложное положение, так как они могут получить «сдвоенные» пошлины. Однако наиболее серьезную угрозу для российских экспортеров представляет пересмотр рыночного статуса российской экономики, который Минторг США начал в июле 2021 г. В случае лишения данного статуса отечественные компании на американском рынке будут подвержены дискриминации при проведении антидемпинговых и компенсационных расследований, а также другим ограничениям<sup>3</sup> [5].

Таким образом, за последний год позиция США изменилась в сторону расширения ограничений российского экспорта, но пока они применяют в целом недискриминационные и легитимные инструменты защиты внутреннего рынка в соответствии с правилами ВТО, которые нельзя рассматривать как меры произвольного и санкционного характера.

Этот тренд роста ограничений против российского экспорта, как представляется, отражает сложную конъюнктуру отдельных местных товарных рынков, возросшую конкуренцию со стороны Китая и других динамично развивающихся государств, а также применение отечественными компаниями спорных практик при экспорте в США<sup>4</sup> [3].

На фоне возможного пересмотра рыночного статуса российской экономики компенсационные меры в отношении отечественных товаров уже не носят единичного характера, а вводятся на системной основе. Уже очевидно, что США де-факто начинают применять к Рос-

<sup>3</sup> В конце октября текущего года по итогам расследования Минторг США принял решение не изменять статус российской экономики. Но американские власти создали прецедент пересмотра и они могут вернуться к этому вопросу в будущем.

<sup>4</sup> Например, Великобритания после Brexit отменила шесть антидемпинговых мер из девяти в отношении российской продукции, которые ранее применяли в ЕС. Эти действия были обусловлены ситуацией, сложившейся в конкретных секторах национальной экономики.

**Структура российского экспорта в США в 2018–2020 гг.**

Наименование товарной позиции (код ТН ВЭД)	2018 г.		2019 г.		2020 г.	
	млн долл.	доля, в %	млн долл.	доля, в %	млн долл.	доля, в %
Общий экспорт из России в США	12 505,6	100,0	13 049,0	100,0	10 840,6	100
Минеральные продукты (25-27)	4898,7	39,2	6836,9	52,4	5401,4	49,8
Жемчуг, драгоценные камни, металлы (71)	1188,0	9,5	1457,3	11,2	2130,8	19,7
Металлы и изделия из них (72-83)	3028,6	24,2	2013,6	15,4	1196,1	11,0
Продукция химической промышленности, каучук (28-40)	2064,9	16,5	1666,2	12,8	1183,8	10,9
Машины, оборудование, транспортные средства (84-90)	916,6	7,3	694,2	5,3	412,6	3,8
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия (44-49)	245,2	2,0	205,7	1,6	211,6	2,0

*Источник: ФТС России.*

сии и ее экспортерам изъятия из нормального «рыночного режима». Более того, возможно, что такой подход американской стороны станет сигналом для проведения аналогичной политики в отношении России и для других торговых партнеров нашей страны, прежде всего Евросоюза и ряда членов G20.

В итоге наиболее пострадавшими отраслями в России могут стать черная металлургия и химическая промышленность, включая производство минеральных удобрений, а также изделия из пластмасс и резины. Это достаточно конкурентоспособная продукция более

высоких переделов (по сравнению с сырьевыми товарами), формирующая примерно четверть экспорта России в США в последние годы. (См. таблицу.)

Эти негативные тенденции требуют адекватной реакции со стороны органов государственной власти России и бизнеса в части пересмотра инструментов поддержки экспортной деятельности. Только скоординированные действия могут дать необходимый эффект по минимизации потенциального ущерба от новых ограничений для отечественной продукции на рынках США и других стран мира. ■

**Литература**

1. Бурмистрова С. США решили ввести пошлины на поставку удобрений из России // РБК. 2020. URL: <https://www.rbc.ru/business/25/11/2020/5fbc181a9a794701419229e0>
2. Милькин В. США могут признать экономику России нерыночной // Ведомости. 2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2021/08/16/882327-ssha-ekonomiku>
3. Пахомов А. Рыночный статус российской экономики: вопросы теории и практики // Экономическое развитие России. 2021. Т. 28. № 6. С. 12–17.
4. Реестр ограничительных мер / Минэкономразвития России, 2021. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya\\_deyatelnost/dostup\\_na\\_vneshnie\\_rynki\\_i\\_zashchitnye\\_mery/reestr\\_ogranich\\_mer/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/dostup_na_vneshnie_rynki_i_zashchitnye_mery/reestr_ogranich_mer/)
5. Report on the Implementation and Enforcement of Russia's WTO Commitments / United States Trade Representative. 2020. URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2020/Russia2020WTOReport.pdf>
6. Seamless Carbon and Alloy Steel Standard, Line, and Pressure Pipe from the Republic of Korea and the Russian Federation: Countervailing Duty Orders // U.S. Federal Register. Wash. 2021. Vol. 86. No. 160. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/08/23/2021-18188/seamless-carbon-and-alloy-steel-standard-line-and-pressure-pipe-from-the-republic-of-korea-and-the#footnote-1-p47060>
7. Trade Remedies: Countervailing Duties, Congressional Research Service. Wash. August 23, 2021. P. 6. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46882>
8. U.S. Antidumping & Countervailing Duties / International Trade Administration (U.S. Department of Commerce). 2021. URL: <http://www.trade.gov/ec-adcvd-caseannouncement>

### References

1. Burmistrova S. USA decided to impose duties on fertilizers from Russia // RBC. 2020. URL: <https://www.rbc.ru/business/25/11/2020/5f8e181a9a794701419229e0>
2. Milkin V. The US can recognize the Russian economy as non-market // Vedomosti. 2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2021/08/16/882327-ssha-ekonomiku>
3. Pakhomov A. Market Status of Russian Economy: Some Aspects of Theory and Practice // Russian Economic Development. 2021. Vol. 28. No. 6. Pp. 12–17.
4. Register of restrictive measures / Ministry of Economic Development of Russia, 2021. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya\\_deyatelnost/dostup\\_na\\_vneshnie\\_rynki\\_i\\_zashchitnye\\_mery/reestr\\_ogranich\\_mer/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/vneshneekonomicheskaya_deyatelnost/dostup_na_vneshnie_rynki_i_zashchitnye_mery/reestr_ogranich_mer/)
5. Report on the Implementation and Enforcement of Russia's WTO Commitments / United States Trade Representative. 2020. URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2020/Russia2020WTOReport.pdf>
6. Seamless Carbon and Alloy Steel Standard, Line, and Pressure Pipe from the Republic of Korea and the Russian Federation: Countervailing Duty Orders // U.S. Federal Register. Wash. 2021. Vol. 86. No. 160. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/08/23/2021-18188/seamless-carbon-and-alloy-steel-standard-line-and-pressure-pipe-from-the-republic-of-korea-and-the#footnote-1-p47060>
7. Trade Remedies: Countervailing Duties, Congressional Research Service. Wash. August 23, 2021. P. 6. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46882>
8. U.S. Antidumping & Countervailing Duties / International Trade Administration (U.S. Department of commerce). 2021. URL: <http://www.trade.gov/ec-adcvd-caseannouncement>

### **New Restrictions on the Access of Russian Exporters to the US Market: Causes and Possible Consequences**

**Alexander A. Pakhomov** – Leading Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: [pakhomov-aa@ranepa.ru](mailto:pakhomov-aa@ranepa.ru)

*In 2021, the US authorities increased restrictions on Russian exporters both in terms of the number of barriers and the use of new tools, in particular, based on the criteria of distortion of «market practices» and «export subsidies» in Russia. These measures may not only seriously complicate the access of domestic companies to the US market, but also increase their financial losses.*

*The article was written based on the RANEPA state assignment research programme.*

**Key words:** countervailing and anti-dumping duties, market status of the Russian economy, WTO, USA, subsidies, market access.

**JEL-codes:** E65, F13, F53.