

«СИСТЕМА ОБЩИХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ» СО СТОРОНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА РАЗВИВАЮЩИМСЯ СТРАНАМ АЗИИ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Аннотация. В статье исследуется специфика применения Европейским Союзом «системы общих преференций» в отношении развивающихся стран Азии и Латинской Америки. Автор показывает в историческом ракурсе изменение подходов политики торговли и развития ЕС(ЕЭС) с государствами этих регионов. Обозначена роль Генерального соглашения по тарифам и торговле и Всемирной торговой организации в укреплении диалога Союза со своими партнерами.

Ключевые слова: Международное право, европейское право, Европейский союз, Европейские сообщества, экономическое сотрудничество, система общих преференций, таможенная политика, развивающиеся страны, государства Азии, государства Латинской Америки.

В соответствии с рекомендациями Конференции ООН по торговле и развитию (CNUCED), Европейское сообщество было первым из индустриализированных субъектов международного права кто установил 1-ого июля 1971 г. систему таможенных преференций, предоставляемых развивающимся странам, входящим в так называемую «группу 77», а также странам и заморским территориям, находящимся в зависимости от стран-членов Сообщества.

Система преференций была создана и регулярно использовалась Сообществом для сглаживания проблем связанных с отсутствием предпочтительного (преференциального) характера договорных отношений, установленных ЕС с партнерами Азии и Латинской Америки, чтобы ответить, таким образом, на потребности в развитии стран этих регионов. Более того, этот инструмент позволил активизировать, посредством, так называемого классического триптиха содействия развитию («генеральное соглашение о сотрудничестве / система общих преференций / содействие развитию»), соглашения, которые не носили преференциального характера. Соглашения «третьего поколения», заключенные в начале 1990 гг. со странами и региональными организациями Латинской Америки и Азии, прекрасно иллюстрируют этот традиционный

подход Сообщества в отношениях со странами данных регионов¹.

Эта европейская схема была возобновлена неоднократно. Она обычно создается на десятилетний период, но Совет предпочитает принимать регламентацию на меньший срок (обычно три года) для того чтобы ее подгонять под эволюцию глобальной коммерческой системы.

Система преференций является односторонней (внедоговорной) преференциальной системой, предоставляющей в одностороннем порядке таможенные преференции развивающимся странам без применения принципа взаимности по отношению к экспортируемым европейским товарам. В силу этого инструмента, основанного на принципах обобщения, коммерческой не-взаимности, отсутствия дискриминации между странами-получателями преференций, ЕС сегодня предлагает сокращение таможенных пошлин или их полную отмену для экспортных поставок 178 развивающихся стран и территорий. Таким образом, Европейский Союз отказывается

¹ Flaesch-Mougin C., Lebullenger J., Les relations contractuelles de l'Union européenne avec les pays et groupements latino-américains, in Actes du colloque ECSA-World de Bruxelles, l'Union européenne dans un monde et transformation (19-20 septembre 1996), OPOCE, Luxembourg, 1998, p. 581-628.

в одностороннем порядке взимать таможенные пошлины полностью или частично по отношению к совокупности производственных товаров, а также некоторых сельскохозяйственных продуктов, произведенных в определенной развивающейся стране. Данная схема также предусматривает применение схожих преимуществ к некоторым наименее развитым странам, применяющим некоторые продвинутые нормы защиты рабочей силы и охраны окружающей среды. В 2002 г., импортирование, пользующееся системой преференций, достигло объема в 53 миллиарда евро².

Европейская система преференций была кардинально реформирована в 1995 г.: «модуляция тарифов» заменила предшествующую практику, состоящую в применении количественных ограничений по импорту, а также была введена градация импорта в зависимости от страны экспортера и сектора экономики. Обновленная схема также лишает преимуществ преференциального режима любого производителя, чья конкурентоспособность является довольно высокой в том или ином производственном секторе, даже в тех случаях, когда производитель находится в развивающейся стране, к которой ЕС применяет (но в отношении другого производителя) систему общих преференций. Тем не менее, градация не применяется к небольшим и средним наименее развитым странам, а также к странам, показатели развития которых незначительны.

Стоит отметить, что такой подход противоречит принципу недискриминации в распределении преимуществ системы преференций, принимая во внимание, что наиболее продвинутые развивающиеся страны-получатели преференций подвергнуты мерам частичного или общего неприменения преференций тогда, когда они стали достаточно конкурентоспособными в экспорте определенных продуктов. Таким образом, принцип недискриминационного применения преференций все более и более подмывался в связи с тем, что в определенный момент было создано множество преференциальных режимов, что позволяло отличать от стандартного преференциального режима четыре типа особого режима.

² Commission européenne, Le système de préférences généralisées de l'Union européenne, Direction générale du Commerce: Bruxelles, 2004, p. 2, 20 p.

Речь идет об особых режимах, предназначенных: для наименее развитых стран; для борьбы с продукцией и трафиком наркотиков; для поощрения защиты прав трудящихся; и для охраны окружающей среды. Данные подсистемы преференциального режима приводят к путанице в применении преференций, предоставленных той или иной стране, а также подвергают ЕС сильной критике и оспариванию его системы общих преференций в Органе разрешения споров ВТО. Количество подсистем было сокращено до трех регламентом Совета (СЕ) от 27 июня 2005 г. №980/2005³.

Так, например, спор разбираемый ВТО и касающийся условий предоставления Европейскими сообществами таможенных преференций развивающимся странам, который инициировала Индия против Сообщества, касался определенного режима преференций, предназначенного для борьбы с наркобизнесом. Изначально, специальная группа ВТО высказалась в пользу аргументации, представленной Индией⁴. Но, в апреле 2004 г., Орган апелляции изменил свое решение и вновь подтвердил, что дифференциация между развивающимися странами возможна. Он счел, тем не менее, что список стран-получателей «противонаркотического режима преференций» не был основан на объективных и прозрачных критериях. В итоге было принято решение, устанавливающее, что данный режим преференций не соответствует правилам ВТО и, в частности, условию о предоставлении режима наибольшего благоприятствования и условию наделения правами в пользу развивающихся стран⁵. Из этого следует, что если органы ВТО и допустили различное (дифференцированное) применение системы преференций при некоторых условиях, то в данном случае режим преференций направленный на борьбу с незаконным изготовлением и трафиком наркотиков является дискриминационным. В итоге, органы ВТО предоставили Европейскому сообществу срок до 1-ого июля 2005 г. для приведения регламентации своей

³ JOCE L 169 du 30.6.2005

⁴ Rapp. Groupe spécial, aff. Communautés européennes-Inde, Conditions d'octroi de préférences tarifaires généralisées aux pays en voie de développement, WT/DS246/R, 1er déc. 2003, 178 p.

⁵ WT / DS246 / AB / R

системы преференций в соответствии с решением Органа разрешения споров ВТО⁶.

Регламент Совета, касающийся «применения системы общих таможенных преференций» на период 2006-2008 гг. (регламент №980/2005) полностью имплементирует данное решение.

За неимением объективных критериев классификации развивающихся стран, страны предоставляющие преференции решили использовать принцип автоматического выбора для того чтобы применять системы преференций по отношению к той или иной стране. В соответствии с этим принципом общая система преференций применяется по отношению к странам Азии и Латинской Америки, за исключением Сингапура, Гонконга и Южной Кореи, которые были вычеркнуты 1 мая 1998 г. из списка стран и территорий, пользующиеся преференциями, в связи с тем, что они достигли уровня развития, позволяющего им конкурентоспособно работать на рынке без применения системы преференций⁷. Подобное решение было принято и по отношению к Чили в 2007 г.⁸. Что касается Бирмы / Мьянмы, то она также была временно исключена из списка стран пользующихся преференциями, но по другим мотивам, а именно: в связи с серьезными и повторяющимися нарушениями прав человека⁹.

Азия, в связи с повышенной плотностью населения и быстрой индустриализацией является

наиболее крупным регионом-получателем преимуществ системы преференций¹⁰. Китайская народная республика является основным азиатским производителем, концентрирующим 35,8% общего объема импорта ЕС, на который распространяется система общих преференций. Члены Ассоциации Регионального Сотрудничества южной Азии (СААРК) также находятся во главе списка стран, на которые распространяется европейская система преференций, в частности, благодаря тому, что в ее состав входят такие страны как Индия, Бангладеш, Пакистан, а также Непал. Также члены Ассоциации государств юго-восточной Азии (АСЕАН) пользуются европейскими преференциями благодаря показателям таких стран как Индонезия, Таиланд, Малайзия, а также Камбоджа.

Несмотря на разнородность экономических показателей стран Латинской Америки, они также пользуются системой преференций. Бразилия, в классификации стран, пользующимися преференциями находится на пятом месте, за ней следуют Венесуэла, Чили (данная страна исключена с 2006 г. из списка стран-получателей преференций), Эквадор, Коста-Рика и Перу.

Страны персидского залива также пользуются преференциями в связи с тем, что они являются экспортёрами энергоносителей. Среди них мы встретим, в частности, Кувейт и Иран.

Необходимо подчеркнуть, что хорошие показатели стран пользующихся преференциями частично объясняются тем фактом, что четыре региональные группы Азии и Латинской Америки пользуются в рамках системы преференций, режимом совмещения регионального происхождения¹¹. Совмещение регионального происхождения

⁶ См. Lockart J., Communautés européennes-conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, Arbitrage au titre de l'article 21-3 du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, WT/DS246/14, 20 sept. 2004, 32 p.).

⁷ Cons. CE, règl. (CE) n° 2623/97, 19 déc. 1997 portant application de l'article 6 des règlements (CE) n° 3281/94 et (CE) n° 1256/96 relatifs aux schémas pluriannuels de préférences tarifaires généralisées pour certains produits industriels et agricoles originaires de pays en développement, JOCE n° L 354, 30 déc. 1997 p. 9

⁸ Règlement (CE) n° 566/2007 du Conseil du 24 mai 2007 retirant la République du Chili de la liste des pays bénéficiaires énumérés à l'annexe I du règlement (CE) n° 980/2005 du Conseil portant application d'un schéma préférences tarifaires généralisées, JOCE L 133 du 25.5.2007.

⁹ Подобное решение было вынесено в 2006 г. и в отношении Белоруссии. Règlement (CE) n° 1933/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 portant retrait temporaire de l'accès de la République du Belarus aux préférences tarifaires généralisées, JOCE L 405 du 30.12.2006.

¹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen, du 1er juin 1994, Pour mieux intégrer les pays en développement dans le commerce mondial – Le rôle du SPG pendant la décennie 1995-2004, Doc. COM (1994) 212 final, Bruxelles, 1er juin 1994; Pays en développement: faits et chiffres concernant le nouveau schéma de préférences commerciales de l'Union européenne pour 2006-2008, MEMO/04/243, Bruxelles, 20 oct. 2004, 4 p; Commission européenne, La politique commerciale de la Commission Prodi 1999-2004: Évaluation, Bruxelles, 19 nov. 2004, p. 19 et 20

¹¹ Comm. CE, règl. n° 1602/2000, 24 juill. 2000, art. 72, §3 modifiant Cons. CE, règl. n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le Code des douanes communautaire, JOCE n° L 188 du 26 juill. 2000, p. 1

означает, что продукты, происходящие из стран одной группы, используемые для изготовления товаров в другой стране этой же группы, рассматриваются как продукты, происходящие из страны, где они были первоначально изготовлены. Таким образом, государства могут намного проще соблюдать требования системы преференций, а также намного проще прибегать к взаимной торговле в рамках региона. Также, необходимо отметить, что страна, на которую распространяется политика градации системы преференций, может также пользоваться системой совмещения регионального происхождения. Следовательно, продукты, созданные в этой стране, могут проходить процесс переработки (изменения) в других странах-членах регионального объединения. Страны, пользующиеся регламентацией о совмещении регионального происхождения, распределяются на три следующих группы:

- *Группа I:* Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаос, Малайзия, Филиппины, Сингапур (продукция этой страны исключена из системы преференций, но пользуется, тем не менее, преференциями распространяющимися на АСЕАН), Таиланд, Вьетнам;
- *Группа II:* Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу и Венесуэла (члены Андского сообщества); Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Панама (члены Центральноамериканского общего рынка);
- *Группа III:* Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивские острова, Непал, Пакистан, Шри-Ланка (члены СААРК).

На страны Азии и Латинской Америки распространяются различные режимы преференций, зависящие от особенностей той или иной страны (например, зависимость от наркобизнеса) или от их уровня развития. Несколько азиатских стран (Афганистан, Бирма, Бутан, Лаос, Мальдивские острова, Непал, Йемен) пользуются наиболее выгодным преференциальным статусом, специально предусмотренным ЕС для наименее развитых стран. Другие страны, такие как Индия, Бразилия, Таиланд, напротив, пользуются лишь градационными мерами, так как они принадлежат кругу конкурентоспособных поставщиков ЕС, которые импортируют в ЕС довольно большое количество продукции. На сегодняшний день, в соответствии с регламентом №980/2005, сущес-

твует три типа преференциального режима, применяемого к странам Азии и Латинской Америки: общий режим и два типа особого режима.

Тем не менее, мы представим вначале ранее существовавшую систему преференций, в которой существовали общий и пять особых режимов.

Общий режим распространялся на более чем 7 000 наименований продуктов, среди которых примерно 3 300 классифицированы как особая продукция и 3 700 классифицированы как обычная продукция. Обычная продукция освобождена от таможенных сборов, предусмотренных для их импорта в ЕС, тогда как на особую продукцию распространяется сокращение таможенных пошлин на 3,5% от размера пошлин, применяемых к странам к которым применяется условие наибольшего благоприятствования. Общий режим применяется в полном объеме только по отношению к странам Азии и Латинской Америки, не пользующимся более благоприятным особым режимом.

Особый режим, предусмотренный для наименее продвинутых стран, сохраненный в ныне существующей регламентации, распространялся на 50 наиболее бедных стран мира, среди которых были включены и азиатские наименее развитые страны. Любая продукция (за исключением вооружения и боеприпасов) пользовалась и пользуется этим особым режимом преференций и может быть импортирована в ЕС и освобождена от таможенных пошлин за исключением некоторых продуктов (сахар, бананы) на которые преференции не распространялись в течение нескольких лет¹².

Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD, ЮНКТАД) опубликовала довольно глубокое исследование, в котором она пытается оценить воздействие преференций на развивающиеся страны¹³. Согласно этому исследованию «наименее развитые страны, которые не входят в группу африканских стран, имеют, благодаря преференциям, более широкий доступ к ев-

¹² Cons. CE, règl. n° 416/2001, 28 févr. 2001, JOCE n° L 60, 1er mars 2001, p. 1

¹³ Principales initiatives prises récemment en faveur des pays les moins avancés dans le domaine de l'accès préférentiel aux marchés, premier bilan, TD/B/50/5, 7 août 2003, 20 p.

ропейскому единому рынку, чем африканские страны, не являющиеся наименее развитыми странами». Наименее развитые, неафриканские страны, а именно, Афганистан, Бангладеш, Бутан, Камбоджа, Мальдивские острова, Бирма / Мьянма (которая исключена в настоящее время из сферы действия преференций), Непал, Народная Демократическая республика Лаос и Йемен, были, в соответствии с предыдущим регламентом, основными странами, к продукции которых применялся общий режим преференций. Несмотря на хорошие показатели, Конференция ООН по торговле и развитию сочла первоначальные критерии не рентабельными, а также критиковала слишком малое, по ее словам, количество возможностей совмещения регионального происхождения, предложенного данным странам. Например, в случае с Бангладеш и Камбоджой, около половины импортируемых изделий из хлопка происходит из Китая, который не принимает участие в режиме совмещения регионального происхождения в рамках общего режима преференций. Таким образом, возможности улучшения действия системы преференций не используются в полном объеме.

Еще одним видом особого режима, действовавшего в соответствии с предыдущей регламентацией и частично сохраненного сегодня, является режим преференций направленных на благоприятствование защиты основных прав работника. ЕС предоставлял преимущества данного режима преференций странам, которые могли предоставить доказательства применения законодательства о труде, включающего следующие правила, установленные в соглашениях Международной организации труда: правила соглашений №29 и 105 о запрете принудительных или обязательных работ; №87 и 98 о свободе профсоюзов и праве коллективных переговоров; №100 и 111 о запрете дискриминации в вопросах принятия на работу; и №138 и 182 о запрете работы детей. На момент применения данного режима преференций (до 2005 г.), лишь одна страна Азии и Латинской Америки могла пользоваться им – речь идет о Шри-Ланке.

Еще одним особым режимом, существовавшим в предыдущей регламентации, был режим, предназначенный для поощрения охраны окружающей среды. Схема применения данного режима

была идентичной предыдущему. Тем не менее, необходимо отметить, что данный режим не применялся ни к одной из стран Азии и Латинской Америки.

Наконец, последним из особых режимов преференций, частично сохраненных и сегодня, был особый режим, направленный на поддержку борьбы с незаконной продукцией и трафиком наркотиков. Этот режим применялся и применяется к совокупности стран Центральной Америки, странам-участникам Андского Сообщества и Пакистану. Продукция, к которой применяется данный режим преференций, превышает количество в 7 200 наименований. Данные продукты импортируются на европейский рынок будучи полностью освобожденными от таможенных пошлин.

В рамках новой регламентации (регламент №980/2005) созданы лишь три типа режимов, но они практически полностью покрывают режимы преференций существовавшие ранее. В рамках нового регламента также существует общий режим и особые режимы.

В том что касается первого, то необходимо отметить, что количество наименований продукции, на которую он распространяется, увеличилось с 1-го января 2006 г. и достигло 7 200 наименований. Добавилось около 300 дополнительных наименований продукции, и в частности, продукции сельского хозяйства и рыболовства, что представляет особый интерес для развивающихся стран.

Особых режимов преференций, созданных новым регламентом, всего лишь два, но их формулировка позволяет включить в них направления преференций существовавшие ранее.

Одним из них является, так называемый особый режим для наименее продвинутых (наименее развитых) стран. Страны, к которым он применяется, перечислены в первом дополнении к регламенту (колонка «D»), который копирует список наименее развитых стран, составленный ООН. Как и ранее, продукция, импортируемая в ЕС в рамках данного режима, полностью освобождается от таможенных пошлин, за исключением вооружения и продукции связанной с последним, а также, на временной основе, риса, бананов и сахара.

Самым интересным нововведением регламента является новый особый режим называемый

«преференции плюс», или специальный режим, благоприятствующий долгосрочному развитию и практике хорошего управления. Вследствие признания незаконным режима преференций, направленного на борьбу с наркотиками, органами ВТО, было невозможно поддерживать ранее существовавший режим, так как, действительно, он не был построен на объективных критериях. Действительно, включение, в сферу применения этого режима, критериев связанных исключительно с борьбой с наркотиками, привело бы к необходимости применения этого режима к таким странам, как Таиланд и даже Индия, что привело бы к лишению такой страны как Колумбия, предоставленных ей преимуществ. Таким образом, новый особый режим преференций, основанный на соблюдении международных стандартов в вопросах долгосрочного развития, позволил продолжить применение преференций, идентичных тем которые существовали ранее, к странам Андского сообщества, а также другим странам Центральной Америки, и в тоже время, позволил их сделать совместимыми с правилами ВТО. Данный режим распространяется на так называемых «уязвимых» стран, которые недостаточно интегрированы в мировые коммерческие отношения. Для применения данного режима, заинтересованные страны должны будут взять на себя обязательства ратифицировать и внедрить некоторое количество признанных на междуна-

родном уровне соглашений, в области трудового права, прав человека, охраны окружающей среды и борьбой с незаконным производством и трафиком наркотиков. С другой стороны, Комиссия пожелала исключить из списка стран, на которых распространяется этот режим, развивающиеся страны, заключившие соглашение о свободной торговле с сообществом¹⁴. Тем не менее, необходимо сделать два уточнения: во-первых, этот режим преференций остался открытым для продукции, исключенной из взаимного преференциального отношения; во-вторых «любая продукция, пользующийся преимуществами данного режима, должна быть объектом предварительно заключенного соглашения о свободном товарообмене». В итоге, данный режим создан, для предоставления преимуществ системы преференций, тем развивающимся странам, которые наиболее в этом нуждаются, и тем странам, которые не пользуются преимуществами соглашений о свободной торговле. Наконец, Комиссия также привнесла несколько изменений в принцип градации: вместо существовавших ранее критериев (количество преференциального импорта, индекс развития, индекс специализации в экспорте), ныне применяется единственный критерий: доля преференциального импорта страны, которая пользуется преимуществами системы, рассматриваемая в отношении с общим количеством импорта такой же продукции¹⁵.

¹⁴ См. например Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, Pays en développement, commerce international et développement soutenable, Le rôle du Système de Préférences Généralisées (SPG) de la Communauté pour la décennie 2006/2015, Doc. COM (2004) 461 final, 7 juill. 2004, 12 p

¹⁵ Communication de la Commission au Conseil au Parlement européen et au Comité économique et social européen du 7 juillet 2004: «Pays en développement, commerce international et développement soutenable: le rôle du système de préférences généralisées (SPG) de la Communauté pour la décennie 2006-2015», COM(2004) 461 final, JOCE C 242 du 29.9.2004; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen - Les règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels - Orientations pour l'avenir, COM(2005) 100 final.

Библиография

1. Бирюков М.М. Европейская интеграция:международно-правовой подход. М.,Научная книга,2004.- 208 с.;
2. Ховорс Дж. Внешняя политика ЕС.//Взаимодополняемость ЕС и его государств-членов в области внешних сношений и ОВПБ и ее влияние на отношения ЕС и Российской Федерации. СПб.,2007,СКФ “Россия-Нева”. - С. 46-50;
3. Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора (материалы международной конференции, проведенной в МГИМО(У)МИД России 22 февраля 2008 г.).М.,Аксиом,2008. - 288 с.;
4. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции:2009-2017 годы. М.,Аксиом,2009.- 304 с.;
5. Рыжов В.Б.Политика торговли и развития Европейского Союза.//Международное право и международные организации. 2011. №3. - С.151-158

References (transliteration)

1. Biryukov M.M. Evropeyskaya integratsiya:mezhdunarodno-pravovoy podkhod. M.,Nauchnaya kniga,2004.- 208 s.;
2. Khovors Dzh. Vneshnyaya politika ES.//Vzaimodopolnyaemost' ES i ego gosudarstv-chlenov v oblasti vneshnikh snosheniy i OVPB i ee vliyanie na otnosheniya ES i Rossiyskoy Federatsii. SPb.,2007,SKF “Rossiya-Neva”. - S. 46-50;
3. Kakimi stanut vnutrennie i vneshnie politiki ES v rezul'tate vstupleniya v silu Lissabonskogo dogovora (materialy mezhdunarodnoy konferentsii, provedennoy v MGIMO(U)MID Rossii 22 fevralya 2008 g.).M.,Aksiom,2008. - 288 s.;
4. Pravo Evropeyskogo Soyuza.Novyy etap evolyutsii:2009-2017 gody. M.,Aksiom,2009.- 304 s.;
5. Ryzhov V.B.Politika torgovli i razvitiya Evropeyskogo Soyuza.//Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii. 2011. №3. - S.151-158.