DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Администрация Трампа готова взвалить на себя «бремя лидерства» в ВТО

Сергей Сергеевич ДМИТРИЕВ
кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра североамериканских исследований
Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, 117997, Профсоюзная ул., д. 23, Москва, Российская Федерация
E-mail: america@imemo.ru
ORCID: 0000-0003-2538-8219

ЦИТИРОВАНИЕ: Дмитриев С.С. (2019) Администрация Трампа готова взвалить на себя «бремя лидерства» в ВТО // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 221–234. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Статья поступила в редакцию 26.02.2018.

АННОТАЦИЯ. *Администрация Трампа настроена критически в отношении Всемирной торговой организации (ВТО), которая, по ее мнению, работает неэффективно и используется некоторыми торговыми партнерами США для достижения торгово-политических целей, противоречащих американским интересам. Претензии к ВТО имеются и у других членов организации. Процесс совершенствования правил международной торговли явно не поспевает за темпами перемен в мире. Признаками эрозии ВТО выступают участившиеся случаи использования торгово-политических инструментов за рамками организации, введение новых торговых санкций и других ограничительных мер, а также кризис системы урегулирования торговых споров. Отсутствие согласованных на многосторонней основе договоренностей по вопросам реформирования ВТО поощряет администрацию Трампа к односторонним действиям. Американцы заявляют о своем праве применять против членов ВТО тарифные меры под предлогом защиты национальной безопасности. США также настаивают на принципе избирательного подхода к решениям, выносимым не в их пользу, зондируют возможность покончить с неугодным для них режимом наибольшего благоприятствования в торговле (РНБ) и акцентируют недостатки многостороннего подхода в торговых переговорах. На этом фоне администрация Трампа объявила о готовности «возглавить международные усилия» по переформатированию ВТО с целью восстановления единоличного политического лидерства США в организации. Агрессивные, необдуманные и не согласованные с партнерами действия развязывают руки другим странам для защиты их собственных интересов, как в правовом поле ВТО, так и за его рамками, вносят риски возвращения к приоритету силового фактора – по принципу «каждый за себя». Будущее многосторонней торговой системы, масштабы и глубина реформы ВТО во многом будут определяться согласованностью либо разнонаправленностью действий ключевых*

игроков – США, Китая и ЕС. При этом вклад других стран, включая Россию, также может оказаться существенным. Приоритетными задачами будут оставаться предотвращение дальнейшей эскалации торговых конфликтов и подготовка условий для проведения нового раунда торговых переговоров.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *ВТО, США, Китай, глобализм, протекционизм, международная торговля, торговая политика, лидерство, национальная безопасность*

Сначала повышаем пошлины, потом соглашаемся на переговоры

За истекший с момента инаугурации срок администрация Трампа так и не смогла сформировать внятную позицию в отношении Всемирной торговой организации (ВТО). На первом этапе действующий президент объявил ВТО «катастрофой» и утверждал, что его возможности действовать в национальных интересах подрываются тем обстоятельством, что организация «не работает так, как это было задумано договаривающимися сторонами». Трамп даже угрожал выходом из ВТО в случае, если она не «исправится» и «не станет относиться к США лучше». Однако в дальнейшем в результате переоценки правовых, политических и экономических последствий столь радикального шага президент и ключевые сотрудники его администрации, по-видимому, отказались от первоначального замысла «утилизировать» ВТО и переключились на подготовку «разумной и справедливой» реформы организации[1]. В Белом доме рассчитывают, что переформатирование в конечном счете позволит преодолеть накопленную с годами инертность ВТО, затрудняющую адаптацию организации к «вызовам XXI века»[2].

Нельзя не признать, что некоторые из американских претензий имеют под собой объективные основания. Расширение состава участников до 164 членов привело к частичному параличу переговорного процесса. Поставленная на 11-й министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе цель – подготовить согласованную программу дальнейшей либерализации торговых рынков – так и не была достигнута. Идея о необходимости возобновить переговорный процесс по вопросу будущего организации была одобрена на представительных международных форумах, включая G20, ВЭФ и БРИКС. Однако согласованные подходы для реализации этого проекта пока не выработаны[3].

Отсутствие консенсуса в вопросе реформирования ВТО развязывает руки администрации Трампа, подталкивая ее к односторонним акциям, включая применение тактики жесткого давления на торговых партне-

1 «ВТО знает, что некоторые реформы необходимы», – считает министр торговли США Росс. «Я думаю, что действительно существует необходимость обновить и синхронизировать ее деятельность, и мы посмотрим, куда это приведет» (Trump Threatens Action on WTO after Reports He Wants to Withdraw (2018) // Reuters, July 2, 2018 // https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto-ross-idUSKBN1JS194, дата обращения 30.06.2019).

2 «ВТО представляет форум для обеспечения соблюдения прав США в рамках различных соглашений организации, с тем чтобы гарантировать, что Соединенные Штаты получают преимущества от членства в ВТО в полном объеме» [2019 Trade Policy Agenda 2019, p. 101].

3 По словам генерального директора ВТО Р. Азеведу, глобальные лидеры, такие как Франция, Канада, Китай и Япония, «выстраиваются в очередь, чтобы согласиться, что Всемирная торговая организация нуждается в реформе, но остается далеко не ясно, как сделать ее реальностью» (DG Azevêdo in Brazil: Open Trade Policies Are Vital to Boost Competitiveness (2019) // WTO, March 21, 2019 // https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_21mar19_e.htm, дата обращения 30.06.2019). Подробнее об этом см.: [*Портанский* (1) 2018].

ров для получения тарифных уступок. В качестве оправдания таких действий используются утверждения, что вклад США в либерализацию международной торговли сейчас наибольший в сравнении с другими странами, уровень тарифной защиты американской экономики ниже, чем у их конкурентов, а баланс торговли товарами с главными партнерами складывается с огромным дефицитом[4].

Для подкрепления своей аргументации, а фактически для того, чтобы пренебрегать обязательствами США, вытекающими из членства в ВТО, американская сторона ссылается на приоритетность защиты национального суверенитета[5]. Юридическим обоснованием для этого выступает статья 232 Закона о расширении торговли 1962 г., позволяющая ограничивать импорт, если он представляет угрозу национальной безопасности США. В тех же целях используются ссылки на статью XXI ГАТТ, которая защищает право членов соглашения предпринимать любые действия, которые они считают необходимыми, для защиты существенных интересов национальной безопасности. Вопрос, однако, в том, что американский закон допускает расширительное толкование данной правовой нормы, тогда как указанное правило ГАТТ распространяется лишь на случаи, связанные с расщепляющимися материалами, оборотом оружия, боеприпасов и военной техники, перемещениями других товаров и материалов для военных учреждений, а также на действия, предпринимаемые во время войн или других чрезвычайных ситуаций в международных отношениях[6].

В подготовленном при участии администрации Трампа законопроекте, известном как «Взаимовыгодный тарифный закон» (United States Fair and Reciprocal Tariff Act), зондируется возможность покончить с одним из главных постулатов ВТО – режимом наиболее благоприятствуемой нации (РНБ). В основе этого проекта, по-видимому, лежит популярная в США доктрина эффективной взаимности, согласно которой уступки в торговой сфере должны быть эквивалентными. В случае одобрения этого законопроекта администрация Трампа получит право применять тактику индивидуального подхода в торговых переговорах. Создастся возможность повышать в одностороннем порядке тарифные ставки в случаях, если пошлины на данный товар в таможенном тарифе торгового партнера являются более высокими, чем американские[7].

4 Около 70% импорта в США осуществляется беспошлинно, по большинству остальных тарифных позиций ставки пошлин не превышают 5%. Превышение импорта товаров над экспортом в 2018 г. достигло 880,7 млрд долл. При этом, несмотря на тарифы, введенные против Китая, торговый дефицит с этой страной не сократился, но существенно увеличился до 416,7 млрд долл. [Trade Policy Review: United States of America 2018, p. 12].

5 В интерпретации администрации Д. Трампа, любое решение ВТО, «ставящее под сомнение» действия США в интересах национальной безопасности, «создает угрозу всей многосторонней торговой системе». «Соединенные Штаты остаются независимым государством, и наша торговая политика будет делаться здесь, а не в Женеве. <…> США намереваются жестко противостоять любым попыткам посягательства на национальный суверенитет» [2019 Trade Policy Agenda 2019, pp. 27–28].

6 «Правовая неопределенность вокруг положений ВТО о национальной безопасности становится взрывоопасной. Эта причина не должна использоваться с целью нарушения обязательств по доступу к рынкам и усиления защиты торговли», – считает министр экономического развития РФ Орешкин (Максим Орешкин: Восстановление эффективного функционирования ВТО должно быть нашей главной целью (2019) // Министерство экономического развития РФ. 25 января 2019 // http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depTorg/2019250103, дата обращения 30.06.2019).

7 Конгресс готовится разработать законодательство, которое ослабит полномочия президента в вопросах регулирования внешнеэкономических связей и потребует от администрации Белого дома установить более четкие критерии применения законов США для введения тарифов против импорта из других стран под предлогом защиты интересов национальной безопасности [*Дмитриев* 2019].

Отличительной особенностью предложений США по реформированию ВТО является их антикитайская направленность. Официальная позиция администрации Трампа состоит в том, что ВТО «не приспособлена» для противодействия Китаю. По утверждению американцев, пользуясь прорехами в законодательстве, главный торговый конкурент США придерживается буквы, а не духа закона, и злонамеренно подрывает принцип открытости рынков.

В частности, по мнению американской стороны, организация оказалась неспособной выработать эффективные инструменты для защиты наукоемких отраслей промышленности США от посягательств со стороны китайских компаний. Это обстоятельство, по утверждению американцев, представляет «беспрецедентную угрозу» не только для США, но и для «глобальной инновационной системы в целом». Привлекается также внимание к фактам нелегитимного копирования китайскими компаниями передовых технологий, приобретения инновационных стартапов и оказания давления на американских контрагентов, с целью вынудить их «делиться» результатами НИОКР в обмен на облегчение условий доступа на китайский рынок.

Достижения китайской нации в части либерализации торговли, режима для иностранных инвестиций и защиты интеллектуальной собственности (ИС) официальный Вашингтон продолжает считать «бумажными», что вызывает недоумение даже у части американского экспертного сообщества[8]. Не принимается во внимание даже тот очевидный факт, что с момента вступления в ВТО средний уровень таможенного тарифа Китая в торговле с США понизился весьма существенно – с 17,1 до 6,3%[9]. А выдающиеся достижения китайских компаний в сфере суперкомпьютеров, искусственного интеллекта, информационных технологий, электромобилей, роботизации, 3D-печати и на других направлениях, как правило, объясняется стимулирующим эффектом государственных субсидий, особенно в рамках госпрограммы «Сделано в Китае 2025».

На основании вышеизложенного делается вывод, что США ранее допустили ошибку, поддержав присоединение к ВТО Китая, которая в конечном счете якобы обошлась американской экономике потерей «миллионов» рабочих мест. Утверждается также, что правовые нормы ВТО не обязывают американцев автоматически распространять статус рыночной экономики на Китай и использовать внутренние цены на рынке КНР для установления факта демпинга.

Такая аргументация призвана оправдать эскалацию агрессивных действий Соединенных Штатов в отношении Китая в сфере внешнеэкономических связей. США являются рекордсменом по числу исков по антидемпинговым спорам с КНР. Помимо этого, только за 2018 г. под предлогом необходимости выравнивания торгового баланса и защиты прав ИС были введены тарифы в связи с импортом китайских товаров на общую сумму 250 млрд долл. [Trade Policy Review: United States of America 2018, p. 13]. О низкой результативности такой тактики свидетельствует, в частности, тот факт, что дефицит

8 «Существует тенденция в эти дни демонизировать Китай за все, что он делает, даже тогда, когда его практика аналогична действиям других стран. <…> Объективность имеет решающее значение и необоснованные претензии могут подорвать легитимные усилия по продвижению реформ в Китае» [*Bachcus, Lester, Zhu* 2018, pp. 9–10].

9 Cimino-Isaacs C. (2018) The World Trade Organization (WTO): U.S. Participation at Risk? // Federation of American Scientists, July 31, 2018 // https://fas.org/sgp/crs/row/IN10945.pdf, дата обращения 30.06.2019.

США в торговле с Китаем высокотехнологичными товарами так и не понизился в 2018 г., и все еще составляет внушительные 135 млрд долл.[10]

Антикитайская риторика США в ВТО дополняется антироссийской. Администрация Трампа настаивает на том, что Россия «системно нарушает» международные правовые нормы, отходит от правила открытости рынков, препятствует экспорту американских товаров и услуг. Исходя из этого делается необоснованный вывод о допустимости применения всего арсенала торгово-политических мер, как предусмотренных правилами ВТО, так и за их рамками, для того, чтобы «сохранить рынки России, прежде всего сельскохозяйственного»[11].

Впрочем, Соединенные Штаты не намерены не намерена делать исключения из общего правила даже в отношении своих главных союзников, вынужденных признать, что истинная цель администрации Трампа состоит «в возобновлении торговых барьеров, а не в их снижении». Только в 2018 г. были введены новые пошлины, распространяющиеся на 12% совокупного импорта товаров в США [The Budget and Economic Outlook 2019, p. 26].

Важно также, что при этом американцами превышались предельные размеры тарифных ставок, которые разрешается вводить согласно правилам ВТО. О нарушении американской стороной принципа открытости рынков говорит и селективный характер практики предоставления исключений при введении или отмене торговых ограничений. Так, в обмен на уступки в пользу американской стороны, Канада, Мексика и Евросоюз получили заверения о невведении новых тарифов на автомобили. Под угрозой применения пошлин Южной Корее, Бразилии и Аргентине были навязаны квоты, ограничивающие экспорт стали в США.

Применяемая американцами тактика силового давления вынуждает целый ряд стран, напрямую зависящих от американского рынка, идти на уступки. Вместе с тем, карательные меры, применяемые американской стороной, нарушают сложившиеся глобальные цепочки поставок, повышают инвестиционные риски, отрезают не только их конкурентам, но и национальным фирмам доступ к внешним рынкам. Помимо этого, они подрывают авторитет ВТО и развязывают руки другим странам для защиты их собственной экономики, в том числе с помощью инструментов регулирования торговли за рамками правового поля организации. Многие торговые партнеры США оказываются не готовыми «заметать под ковер» имеющиеся разногласия и воспринимать национальные интересы страны-лидера как руководство к действию. Об этом свидетельствует, в частности, то обстоятельство, что в течение 2018 г. члены ВТО предприняли ответные меры в отношении 9% их совокупного импорта из США [The Budget and Economic Outlook 2019, p. 26].

В процессе обсуждения ежегодного доклада по вопросам торговой политики Соединенных Штатов представители Евросоюза обращали внимание на недопустимость использования американской стороной голословных обвинений в адрес ВТО («слишком долго правила глобальной торговли были

10 Highlights of This Month's Edition (2019) // The U.S.-China Economic and Security Review Commission. Economics and Trade Bulletin, March 6, 2019 // https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/March%202019%20Trade%20Bulletin_0.pdf, дата обращения 30.06.2019.

11 США обвинили Москву в нарушении норм ВТО (2019) // РИА Новости. 5 февраля 2019 // https://ria.ru/20190205/1550387234.html, дата обращения 30.06.2019.

направлены против американских трудящихся и предприятий»), а также «неподходящих для словаря члена ВТО» терминов – «агрессия», «обман», «оборона», «угроза» и т.д. «Акцент в докладе правительства на двусторонних торговых балансах, политике "покупай национальное", акцент на односторонность и обращение к исключениям под предлогом национальной безопасности для реализации узких целей промышленной политики также нас поразили»[12].

Растет понимание того факта, что дальнейшая эскалация торговых противоречий до стадии торговых войн может иметь существенные негативные последствия не только для мирового сообщества, но и для самих американцев. По одной из экспертных оценок, если взаимные угрозы только США и Китая в части повышения тарифов будут реализованы в полном объеме, американцы недосчитаются 460 тыс. рабочих мест, а ВВП страны начнет сокращаться в долгосрочном плане на 0,59% в год[13].

Некоторые особенности проекта реформы ВТО по Трампу

Администрация Трампа выступает за придание большей динамичности ВТО и повышение эффективности работы ее органов, что в целом совпадает с интересами большинства их торговых партнеров. В концентрированном виде предложения американской стороны по переформатированию организации состоят в следующем:

- ВТО должна противостоять непредвиденным вызовам со стороны нерыночных экономик;
- урегулирование споров в ВТО должно в полной мере уважать выбор государств-членов в пользу их суверенной политики;
- члены ВТО должны быть принуждены придерживаться обязательств по транспарентности;
- подход ВТО к проблеме развивающихся стран должен быть изменен с учетом нынешних реальностей глобальной торговли [2019 Trade Policy Agenda 2019, pp. 101–102].

В переговорном процессе по вопросам либерализации торговли в качестве предпочтительных США рассматривают двусторонние преференциальные соглашения, а по ряду направлений – плюлатеральные договоренности с ограниченным числом участников[14]. Их преимущества американцы видят в том, что «сильным лидерам» проще найти общие точки соприкосновения. Кроме того, такого рода договоренности могут содержать обязательства «ВТО плюс», не регулируемые нормами организации.

Вследствие широкого разброса мнений в ВТО процесс принятия решений на основе принципа «единого пакета обязательств» сейчас затруднен, так что рациональное зерно в такой аргументации по-видимому присутствует. Преимущества плюлатерального подхода при выработке кол-

12 EU Statement at the Trade Policy Review of the United States (2018) // European External Action Service, December 17, 2018 // https://eeas.europa.eu/delegations/united–states–america/55579/eu–statement–trade–policy–review–united–states–17–december–2018_en, дата обращения 30.06.2019.

13 Эксперты университета г. Цюрих подсчитали, что наихудший сценарий торговой войны обойдется миру в 17% глобального ВВП [*Wolff* 2018, pp. 8, 13].

14 «Путь, который выбрали значительное число членов, представляющих три четверти мирового ВВП, это работа в плюлатеральном формате, но это путь, который открыт для всех» [*Wolff* 2018, p. 10].

лективных решений не являются универсальными, но в некоторых случаях такого рода соглашения могут оказаться приемлемым компромиссом для выхода из тупика.

На практике администрации Трампа удалось к настоящему времени завершить работу лишь над одним «соглашением XXI века» – с Мексикой и Канадой (USMCA). Однако этот договор, призванный заменить NAFTA, пока не ратифицирован конгрессом. Медленно продвигаются переговоры по ключевому торговому соглашению с Китаем. На стадии деклараций о намерениях застряла работа над соглашением с Японией, в тексте которого команда Трампа собиралась тиражировать выгодные для США условия USMCA. То же самое можно сказать и в отношении двустороннего соглашения с Великобританией, зависшего в ожидании Брексита. Перспективы заключения «большого» договора с Евросоюзом являются еще менее определенными. Заявленное сторонами намерение «добиваться нулевых тарифов, нулевых нетарифных барьеров и нулевых субсидий для промышленных товаров за исключением автомобилей», не распространяемое на третьи страны, по-видимому противоречит принципам ВТО и не находит поддержки даже в самих США.

Другой отличительной особенностью подхода американской стороны является стремление перенести акцент на консультациях на достижение тактических договоренностей по некоторым принципиальным вопросам международных экономических отношений.

Предложение по совершенствованию механизма транспарентности касается необходимости добиваться своевременного и полного информирования организации о вводимых членами ВТО торгово-политических мерах, таких как субсидии, технические, санитарные и фитосанитарные барьеры, и поддерживается рядом других государств. Жесткая позиция в отношении нерыночных экономик является отражением антикитайского вектора внешнеэкономической политики США. Вместе с тем американцы настаивают на необходимости принятия более внятных критериев для определения статуса развивающейся страны в организации. Это требование касается уже целого ряда стран, которые по экономической мощи превосходят многие развитые государства, но при этом пользуются преимуществами статуса развивающихся. В качестве компенсации предлагается, чтобы им были обеспечены экономические стимулы для добровольного отказа от преференций – по примеру Тайваня.

В то же время бескомпромиссно жесткой и далеко не всегда мотивированной является критика в адрес Органа по разрешению споров (ОРС) и Апелляционного органа (АО) ВТО, якобы действующих в ущерб интересам США. В интерпретации американской стороны, судебные разбирательства слишком часто служили альтернативой переговорам, а Китай активно использовал механизм разрешения споров в качестве «ширмы для широкого круга искажающих торговлю политик и практик, не подпадающих под нормы» ВТО.

Американские переговорщики настаивают на том, что АО систематически превышал полномочия организации, используя свои решения в качестве прецедентов, создающих новые правовые нормы, которые члены ВТО никогда не утверждали. Исходя из этого, США предлагают лишить АО права «законодательной инициативы» и обязать его строго придерживаться установленного срока рассмотрения апелляций (90 дней, если иное не согласовано сторонами). Министр торговли Росс

подчеркивал в этой связи, что ВТО «должна защищать свободную и справедливую торговлю между странами, а не нападать на те защитные торговые меры, которые необходимы для выравнивания игрового поля»[15].

В процессе переговоров с Мексикой и Канадой по USMCA американская сторона настаивала на своем праве избирательного подхода к решениям по торговым спорам, выносимым не в пользу США. Другими словами, был послан сигнал, что если ВТО «не будет отвечать американским озабоченностям, они, не колеблясь, будут игнорировать» ее правила, угрожая в противном случае тем, что неудобные для них решения обернутся «катаклизмом» для организации [*de Mars* 2019, p. 20].

Необходимо отметить, что при всех недостатках, приписываемых действующей системе разрешения споров, именно американцы являются наиболее активными ее пользователями. В качестве истца США выступали в ВТО в 123-х случаях, в качестве ответчика – в 153-х[16]. Главными ответчиками по жалобам, инициированным американцами, являлись Китай и Евросоюз – более трети поданных исков. В свою очередь другие члены ВТО основные претензии предъявляли в основном к США – намного больше, чем к ЕС или Китаю.

Утверждение, что американцы якобы проигрывают иски в ВТО в непропорционально большом количестве случаев, скорее всего не соответствует истине. Подсчитано, что США выиграли 46 «ключевых» исков в ВТО, а проиграли лишь в четырех случаях. И, что не менее важно, – американцы вышли победителями по 19 искам против Китая, не проиграв при этом ни одного. Напротив, Китай смог добиться успеха лишь в отношении трети поданных этой страной исков против США[17]. Тот факт, что американцы, как правило, одерживали верх по тяжбам, которые они инициировали, а проиграли лишь часть дел, возбужденных против них, на наш взгляд, не поддерживает претензии американцев на необъективность работы АО.

Шантаж США в отношении организации уже проявляется в возобновлении начатой при Обаме практики «захвата заложников» – блокировании назначений судей в АО. Учитывая, что продолжение таких действий может привести к временному параличу деятельности ОРС, члены ВТО ищут обходные пути для выхода из тупика, позволяющие сохранить жизнеспособность организации[18].

Стремление к гегемонизму сохраняется

Заявляя о приверженности идее переформатирования ВТО, администрация Трампа не преминула также объявить о готовности «возглавить международные усилия» на этом направле-

15 Williams R. (2017) Wilbur Ross: China, Europe, WTO Are Free-Trade Hypocrites // NewsMax. Finance, August 1, 2017 // https://www.newsmax.com/finance/streettalk/wilbur–ross–china–europe–wto/2017/08/01/id/805078/, дата обращения 30.06.2019.

16 Disputes by Member // WTO // https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, дата обращения 30.06.2019.

17 Schott J.J., Euijin Jung (2019) In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States // Peterson Institute for International Economics, March 12, 2019 // https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states, дата обращения 30.06.2019.

18 Изучается, в числе прочего, возможность использования статьи 25 Договоренности о правилах и процедурах ГАТТ, регулирующей порядок применения процедуры ускоренного арбитража (Lawrence R.Z. (2018) 18-17 How the United States Should Confront China Without Threatening the Global Trading System // Peterson Institute for International Economics, August 2018 // https://piie.com/system/files/documents/pb18–17.pdf, дата обращения 30.06.2019).

нии[19]. Американцы, в частности, уже примеряли на себя роль лидера при обсуждении на уровне G20 совместных инициатив по электронной торговле, содействию инвестициям, внутреннему регулированию услуг и поддержке малого и среднего бизнеса.

Вместе с тем, понимая, что в современную эпоху реформирование ВТО под себя и попытка сконцентрировать в одних руках политический контроль над организацией могут восприниматься неоднозначно и даже привести к конфронтации с союзниками, США взяли курс на раскол ВТО путем формирования альянсов из числа «единомышленников».

Предпринята, в частности, попытка согласовать в трехстороннем формате (США, Евросоюз и Япония) некоторые принципы реформы ВТО (роль государственных предприятий, субсидии промышленным предприятиям и формирование избыточных производственных мощностей, вопросы охраны прав ИС). К числу достижений американской дипломатии можно отнести, в частности, осуждение в Буэнос-Айресе упомянутой трехсторонней коалицией китайских программ по поддержке государством отечественной промышленности. Участники альянса договорились о необходимости «обновить и создать новые правила ВТО на международном уровне, чтобы покончить с несправедливыми торговыми практиками, в первую очередь китайскими»[20].

Такая тактика временно укрепляет позиции США в конкурентной борьбе с Китаем. Вместе с тем, поскольку ущерб от некоторых американских инициатив является чувствительным и для третьих стран, заметной тенденцией становится блокирование "по интересам" без американского участия. Так, на совещание на уровне министров в Канаде в октябре 2018 г. не были приглашены ни США, ни Китай.

Евросоюз, Китай, Канада и некоторые другие страны готовы принять на себя больше ответственности, но вместе с тем рассчитывают получить больше полномочий в ВТО. Более того, ЕС попытался примерить на себя даже лидерскую роль в реформировании организации. Подготовленные Еврокомиссией предложения лишь частично коррелируют с американскими, а некоторые из них были восприняты администрацией Трампа крайне негативно – как недостаточно радикальные, особенно в части реформы АО.

«Если международная торговля не регулируется правилами, грубая сила диктует, что такое право»[21]

За минувшую четверть века ВТО, несмотря на присущие ей недостатки, зарекомендовала себя в качестве «фундамента глобальной торговой системы» – ключевого мегарегулятора, авторитетного форума для установления и обновления правовых норм международной торговли, борца с протекционизмом, гаранта обеспечения справедливых условий конкуренции, инициатора снижения барьеров в торговле товарами и услугами, сыграла важную роль в предотвращении торговых кон-

19 «В определенном смысле Соединенные Штаты Америки находятся в эпицентре кризиса – мы еще раз принимаем на себя бремя лидерства, чтобы на него ответить» (Ambassador Shea's Statement at the WTO Trade Policy Review of the United States – Day 2 (2018) // U.S. Mission to International Organizations in Geneva, December 19, 2018 // https://geneva.usmission.gov/2018/12/19/ambassador-sheas-statement-at-the-wto-trade-policy-review-of-the-united-states-day-2/, дата обращения 30.06.2019).

20 США обсудили с союзниками реформу ВТО (2019) // Regnum. 11 января 2019 // https://regnum.ru/news/2550353.html, дата обращения 30.06.2019.

21 [Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization 2018, p. 4].

фликтов. Во многом благодаря деятельности организации, средний уровень таможенных тарифов в мире понизился с 25 до менее 10%, и сейчас 98% оборота мировой торговли осуществляются по согласованным правилам[22].

Ослабленная ВТО, лишенная значительной части своих полномочий, вряд ли сможет продолжать действовать достаточно эффективно[23]. Многостороннее торговое сотрудничество создает возможности, которые не могут быть полностью воспроизведены на двустороннем или плюлатеральном уровнях. Среди членов ВТО сохраняется консенсус в отношении того, что нарастающий хаос в торговой сфере, дальнейшее усиление тенденций к национализму и регионализации могут активировать возвращение высоких торговых барьеров, нарастание центробежных тенденций, размывание многосторонних принципов торговли на годы, если не на десятилетия. Так что ВТО должна сохраняться хотя бы по той причине, что «в отсутствие полицейского велик соблазн нарушить закон»[24].

Несмотря на имеющиеся разногласия, органам ВТО к настоящему времени удалось достичь взаимопонимания о целесообразности обсуждения трех главных направлений будущей реформы: переговорный процесс (формирование правового механизма торговли, принятие новых обязательств по либерализации и улучшению доступа на рынки); механизм разрешения споров; технические и административные барьеры (транспарентность и обмен информацией). В качестве приоритетных целей рассматриваются: восстановление первоначальной роли ВТО в качестве «форума для постоянного обсуждения», повышение авторитета организации в целях предотвращения дальнейшей эскалации торговых конфликтов и подготовка условий для проведения нового раунда торговых переговоров.

Масштабы и глубина преобразований будут во многом определяться согласованностью либо разнонаправленностью действий ключевых игроков – США, Евросоюза и Китая. Развитые страны будут стремиться включить в повестку дня такие вопросы, как цифровая торговля (трансграничные потоки данных, кибербезопасность и торговые секреты), государственные предприятия, новые нетарифные барьеры, глобальные цепочки поставок, а также правила охраны окружающей среды, создающие проблемы для торговой системы. Вместе с тем для ряда развивающихся стран значительно больший интерес представляют вопросы торговли сельскохозяйственными товарами и продукцией рыболовства и/или проблема субсидирования промышленности и экспорта.

США по-прежнему проявляют слабый интерес к торговым переговорам на основе взаимности и, опираясь на свой стратегический технологический перевес, по-видимому готовы еще в течение некоторого времени продолжать шантажировать своих партнеров, действуя по принципу «все или ничего»[25]. На международной арене такая тактика используется американцами для ока-

22 Cimino-Isaacs C. (2018) The World Trade Organization (WTO): U.S. Participation at Risk? // Federation of American Scientists, July 31, 2018 // https://fas.org/sgp/crs/row/IN10945.pdf, дата обращения 30.06.2019.

23 «Система, включающая слишком много неизвестных, не подходит для регулирования международной торговли и является главной проблемой для многосторонней торговли» [*Wolff* 2018, p. 13].

24 «Торговые войны последнего времени, наносящие ущерб как непосредственно вовлеченным странам, так и мировой торговле в целом, возможно, будут иметь один позитивный эффект – начало реформирования Всемирной торговой организации» [*Портанский* (2) 2018].

25 По мнению журнала «Экономист», американцам, вместо того чтобы пинать «рабочую ногу хромающего учреждения», лучше изучить компромиссные решения [Payosova, Hufbauer, Schott 2018, p. 11].

зания давления с целью получения неэквивалентных уступок в свою пользу, а также формирования новых правил глобальной торговли, направленных в первую очередь на противодействие конкуренции Китая и Евросоюза.

Однако имеются некоторые основания полагать, что по крайней мере на данном этапе агрессивная «антиВТОшная» риторика администрации Трампа предназначена главным образом для внутреннего политического потребления. Так что в долгосрочном плане сохраняются ожидания, что американцы вернутся к соблюдению правовых норм переформатированной организации[26].

Российская делегация на G20 выступала с инициативой создания рабочей группы по вопросам реформы ВТО. Однако пока что договоренность о совместной работе на этом направлении достигнута лишь на двустороннем уровне – с Францией. Восстановление эффективного функционирования ВТО указано в качестве главной цели российской делегации в неоправданно затянувшемся переговорном процессе. По словам министра экономического развития РФ Орешкина, чтобы справиться с растущим протекционизмом, «нужны прочные, основанные на правилах многосторонние рамки вместе с надежной системой разрешения споров»[27].

Для нашей страны наиболее актуальными представляются необходимость усиления влияния в организации других стран, помимо США, определение правовых границ между национальной безопасностью и протекционизмом, а также обязательность исполнения ответчиками решений арбитров. В качестве приоритетных направлений для адаптации ВТО к реалиям XXI века российской стороной заявлены: активное противодействие политике принятия односторонних ограничительных мер в торговле, соблюдение контроля за неукоснительным исполнением членами организации своих обязательств, восстановление эффективной работы ОРС, выработка новых многосторонних правил в таких сферах, как электронная коммерция, микро-, малые и средние предприятия, инвестиции и услуги, государственная поддержка сельского хозяйства и рыболовства.

Членство в ВТО пока приносит дивиденды относительно узкому кругу экспортно ориентированных отраслей РФ. Уровень защиты внутреннего рынка после присоединения к ВТО понизился, но в целом остается адекватным – среднеарифметическая ставка импортной пошлины на промышленные товары составляет сейчас 7,1%, на сельскохозяйственные товары – 11. Из шести споров с членами организации, по которым уже вынесены решения, благоприятно завершились два – с Украиной[28]. Россия также впервые подала иски к США (в отношении стали и алюминия).

В будущем, с учетом намечающегося изменения структуры экспорта в

26 По заверению зам. гендиректора ВТО А. Вольфа, основания для оптимизма сохраняются – «надлежащим образом управляемый кризис» ВТО имеет шансы завершиться на позитивной ноте (DDG Wolff: A Crisis Properly Managed Can Lead to a Positive Outcome (2019) // WTO, March 20, 2019 // https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/ddgaw_20mar19_e.htm, дата обращения 30.06.2019).

27 «Мы должны сделать так, чтобы переговоры были целенаправленными, эффективными и ориентированными на достижение конкретных результатов с тем, чтобы не повторить печальную судьбу Дохийского раунда» (Максим Орешкин: Восстановление эффективного функционирования ВТО должно быть нашей главной целью (2019) // Министерство экономического развития РФ. 25 января 2019 // http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depTorg/2019250103, дата обращения 30.06.2019).

28 Максим Медведков: в ВТО есть негласное понимание, что политические санкции на рассмотрение не выносятся (2018) // Министерство экономического развития РФ. 22 августа 2018 // http://economy.gov.ru/minec/press/interview/201822081, дата обращения 30.06.2019.

пользу высокотехнологичных производств, значение организации для отечественной экономики может возрасти. Так что, исходя из того факта, что равноценной альтернативы для регулирования мирохозяйственных связей пока не создано, представляется оправданным продолжать поддерживать позитивные усилия по оптимизации деятельности ВТО, исходя при этом из принципа – меньше идеологии, больше прагматизма. Важно только, чтобы процесс подготовки реформы многосторонней торговой системы не задержался на стадии взаимных претензий и осуществлялся путем скоординированных действий представительной группы стран.

Список литературы

Дмитриев С.С. (2019) Администрация Трампа вступила в конфронтацию с Конгрессом по вопросам торговой политики // ИМЭМО РАН. 11 марта 2019 // https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4846, дата обращения 30.06.2019.

Портанский А.П. (1) (2018) Реформирование ВТО – процесс долгий и сложный // Российский совет по международным делам. 13 декабря 2018 // https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-vto-protsess-dolgiy-i-slozhnyy/, дата обращения 30.06.2019.

Портанский А.П. (2) (2018) Торговые войны ускорят начало реформирования ВТО // ИМЭМО РАН. 14 декабря 2018 // https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4383&p=3, дата обращения 30.06.2019.

2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2019) // The Office of the U.S. Trade Representative, March 1, 2019 // https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Bacchus J., Lester S., Zhu H. (2018) Disciplining China`s Trade Practices at the WTO // CATO Institute, November 15, 2018 // https://www.cato.org/publications/policy-analysis/disciplining-chinas-trade-practices-wto-how-wto-complaints-can-help, дата обращения 30.06.2019.

de Mars S. (2019) World Trade in 2018: the US and the WTO // House of Commons, June 4, 2019 // http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8465/CBP-8465.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Payosova T., Hufbauer G., Schott J. (2018) The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures // Peterson Institute for International Economics, March 2018 // https://piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures, дата обращения 30.06.2019.

Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization (n/y) // Global Economic Dynamics. Bertelsmann Stiftung // https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf, дата обращения 30.06.2019.

The Budget and Economic Outlook 2019 to 2020 (2019) // CBO, January 2019 // https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-03/54918-Outlook-3.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Trade Policy Review: United States of America (2018) // WTO, November 12, 2018 // https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s382_e.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Wolff A. (2018) The Future of the WTO and the Multilateral Trading System // Peterson Institute for International Economics, December 17, 2018 // https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ddgra_18dec18_e.htm, дата обращения 30.06.2019.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Trump Administration Is Ready to Carry "The Burden of Leadership" in the WTO

Sergei S. DMITRIEV
PhD in Economics, Leading Researcher, Center for North American Studies
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences, 117997, Profsoyuznaya St., 23, Moscow, Russian Federation
E-mail: america@imemo.ru
ORCID: 0000-0003-2538-8219

CITATION: Dmitriev S.S. (2019) Trump Administration Is Ready to Carry "The Burden of Leadership" in the WTO. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 221–234 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Received: 26.02.2018.

ABSTRACT. *Trump's administration is configured negatively to the World Trade Organization (WTO), which it considered ineffective and is allegedly used by some United States trading partners to achieve trade and political objectives contrary to American interests. Some American claims to the WTO, at least partially, are shared by other members of the organization. The process of improving international trade rules is clearly not keeping up with the pace of change in the world. Signs of the WTO erosion are evident in advocating increased use of trade policy instruments outside the organization under the pretext of protecting national interests and national security, the introduction of new trade sanctions and other restrictive measures, the crisis of the system for the settlement of trade disputes. The absence of multilaterally agreed arrangements on the reform of the WTO encourages the Trump Administration to act unilaterally. The United States stated their right to apply the restrictive measures against the WTO members under the pretext of protecting national security, insisting on the need for a selective approach to decisions taken not in their favor, probe to eradicate undesirable for this country most favored nation trade regime (MFN), and accentuate the flaws of multilateralism in trade negotiations. Against this backdrop, the Trump Administration announced its willingness "to lead the international efforts" for the reformatting of the WTO with a view to restoring its sole political leadership in the organization. However, aggressive, reckless and uncoordinated with the partners of the United States actions untie hands to other countries to protect their own interests, both within the legal framework of the WTO and beyond, making the risks of returning to the priority of force factor on the principle of "everyone for himself". The future of the multilateral trading system, the scope and depth of these reforms will largely be determined by the coherence or uncoordinated actions of key players - the United States, China and the EU. While the contribution of other countries, including Russia, could also be significant. The priorities will be the prevention of further escalation of trade conflicts and preparation of the conditions for a new round of trade negotiations.*

KEY WORDS: *WTO, USA, China, globalism, protectionism, international trade, trade policy, leadership, national security*

References

2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2019). *The Office of the U.S. Trade Representative*, March 1, 2019. Available at: https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf, accessed 30.06.2019.

Bacchus J., Lester S., Zhu H. (2018) Disciplining China`s Trade Practices at the WTO. *CATO Institute*, November 15, 2018. Available at: https://www.cato.org/publications/policy-analysis/disciplining-chinas-trade-practices-wto-how-wto-complaints-can-help, accessed 30.06.2019.

de Mars S. (2019) World Trade in 2018: the US and the WTO. *House of Commons*, June 4, 2019. Available at: http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8465/CBP-8465.pdf, accessed 30.06.2019.

Dmitriev S.S. (2019) Trump's Administration Entered into a Confrontation with Congress on Trade Policy. *IMEMO of the RAS*, March 11, 2019. Available at: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4846, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Payosova T., Hufbauer G., Schott J. (2018) The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures. *Peterson Institute for International Economics*, March 2018. Available at: https://piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures, accessed 30.06.2019.

Portanskij A.P. (1) (2018) Reform of the WTO is a Long and Complex Process. *Russian International Affairs Council*, December 13, 2018. Available at: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-vto-protsess-dolgiy-i-slozhnyy/, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Portanskij A.P. (2) (2018) Trade Wars Will Accelerate the Start of WTO Reform. *IMEMO of the RAS*, December 14, 2018. Available at: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4383 /, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization (2018). *Global Economic Dynamics*. Bertelsmann Stiftung. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf, accessed 30.06.2019.

The Budget and Economic Outlook 2019 to 2020 (2019). *CBO*, January 2019. Available at: https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-03/54918-Outlook-3.pdf, accessed 30.06.2019.

Trade Policy Review: United States of America (2018). *WTO*, November 12, 2018. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s382_e.pdf, accessed 30.06.2019.

Wolff A. (2018) The Future of the WTO and the Multilateral Trading System. *Peterson Institute for International Economics*, December 17, 2018. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ddgra_18dec18_e.htm, accessed 30.06.2019.