

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2020-2-47-56>

ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ 2017–2020 ГГ.: ИСПЫТАНИЕ КОРОНАВИРУСОМ¹

Е. В. Емельянов, П. А. Аксенов

Институт США и Канады РАН, Москва, Россия

Борьба с коронавирусом COVID-19 заставила многих политиков и представителей власти по-новому оценить происходящие в мире процессы, а также пересмотреть принятые не так давно решения. В странах мира предпринимаются беспрецедентные меры, связанные как непосредственно с пандемией и спасением человеческих жизней, так и с ее финансово-экономическими эффектами. Глобальные последствия коронавируса привнесли свои коррективы в развитие экономических отношений между странами, показав в том числе угрозы повышения тарифов на китайскую продукцию для самих Соединенных Штатов. Сегодняшние реалии выявили уязвимость протекционистских трендов последних лет, когда введенные Соединенными Штатами тарифы привели к значительному сокращению импорта в страну критически важных для борьбы с коронавирусом видов продукции. По мере распространения коронавируса в США Вашингтон сделал исключение, касающееся импортных тарифов на ряд продукции медицинского назначения из Китая. Сохранение санкций в период, когда страны столкнулись с глобальной эпидемиологической угрозой, повлекшей финансово-экономические стрессы, представляется противоестественным. Их отмена могла бы расширить доступ к продовольствию, медицинским препаратам и оборудованию для борьбы COVID-19; замедлить ухудшение экономической ситуации, стать элементом поддержки национальных экономик.

Ключевые слова: экономическая политика, США, тарифы, коронавирус.

THE US FOREIGN ECONOMIC POLICY IN 2017-2020: CORONAVIRUS TEST²

Evgeny V. Emelianov, Pavel A. Aksenov

Institute for USA and Canada Studies Russian Academy of Sciences,
Moscow, Russia

Cutting US Federal Reserve's policy rate in response to coronavirus, financial measures to fight the possible perspectives of recession may be very effective in the short run, but the case is more complicated than ever been. The usual tools of economic policy are under the question and

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-014-00001 А «Глобальные и региональные последствия экономической политики США во втором – начале третьего десятилетия XXI века: новые вызовы и возможности для России».

² The reported study was funded by RFBR, project number 20-014-00001 A «Global and Regional Effects of US Economic Policy in the second – the beginning of the third decade of the XXI century: New Challenges and Chances for Russia».

Trump's trade policy seems to be on the way of the United States fight against COVID-19. The American tariffs on Chinese products – from protective gear for doctors and nurses, personal protective equipment, masks, sterile gloves to the medical equipment – have its impact on the United States market and may contribute to shortages of these products. So the Trump administration's tariffs may hit medical products which are needed for treating COVID-19 and become an obstacle to fight this pandemic. While some exclusions were made, their effectiveness is limited. At the same time cancellation of sanctions may contribute to fight this pandemic by allowing access to medical products and supporting international trade at the face of recession. *Keywords:* economic policy, US, tariffs, coronavirus.

Беспрецедентным по масштабам финансирование широкого перечня задач от тестирования американцев на COVID-19, оплачиваемого отпуска по болезни (и/или карантину) для наемных работников, сокращения налога на заработную плату до поддержки производителей товаров и услуг можно считать принятый в США в марте пакет мер для борьбы с коронавирусом и поддержки экономики [11]. Снижение Федеральной резервной системой ключевой ставки в марте 2020 г., безусловно, также было востребованным, но в сложившейся ситуации такой допинг может иметь скромный эффект [13]. Президентом Д. Трампом был подписан (18 марта) исполнительный Указ, позволяющий действовать в рамках закона «Об оборонном производстве» (the Defense Production Act of 1950) для выполнения заказов по борьбе с коронавирусом [9]. Обращение к данному закону объясняется возможностью возникновения такой ситуации, когда нехватает медицинской аппаратуры, средств защиты в необходимом количестве. Согласно Указу, действие закона распространяется на производство средств защиты от COVID-19, в том числе респираторов, масок, аппаратуры для искусственной вентиляции легких, других видов медицинского оборудования.

Вместе с тем принятые ранее Соединенными Штатами тарифные меры оказались тормозом для удовлетворения спроса на продукцию, необходимую для борьбы с COVID-19 в самих Соединенных Штатах.

Торговое перемирие: ожидания vs реальность

Неоднозначные последствия внешнеторгового курса Д. Трампа отмечались и ранее [2]. Экономическое и торговое соглашение первого этапа между правительством Соединенных Штатов и правительством Китая было заключено 15 января 2020 г., когда случаи заражения коронавирусом COVID-19 уже были зарегистрированы, но еще не предполагалось, сколь масштабными будут последствия его распространения не только для человечества, нагрузки на здравоохранение, но и для экономики, финансовых систем, международной торговли.

Заключению Экономического и торгового соглашения между правительством Соединенных Штатов и правительством Китая придавалось особо важное значение в преддверии президентских выборов в США (в ноябре 2020 г.). И хотя речь в нем идет о масштабном (не менее чем на

200 млрд долларов в сравнении с объемом 2017 г.) увеличении китайской стороной импорта из США товаров, услуг в течение двух лет (период с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2021 г.) [7], данное Соглашение было призвано способствовать повышению уверенности у американских экспортеров в период предвыборной кампании.

Такой подход вполне объясним в силу того, что ответное (на политику Вашингтона) повышение тарифов китайской стороной затронуло многих американских экспортеров. Особенно наглядно это проявилось по отдельным видам продукции. В ряде штатов по некоторым продуктам объем экспорта в 2018 г. снизился в сравнении с предыдущим годом более, чем на треть, а в штате Южная Дакота объем экспорта охлажденного и/или замороженного мяса уменьшился на 52,1%; экспорт соевых бобов из штата Иллинойс сократился почти вдвое (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Сокращение экспорта некоторых видов продукции
по штатам в 2018 г.***

Виды продукции, штат	2016, млн долл.	2017, млн долл.	2018, млн долл.	Сокращение экспорта в 2018 г. в сравнении с 2017 г., %
Мясо охлажденное и/или замороженное, Южная Дакота	72	73	35	-52,1
Лосось тихоокеанский замороженный, Аляска	138	315	159	-49,5
Соевые бобы, Иллинойс	2304	2067	1085	-47,5
Мясо охлажденное и/или замороженное, Колорадо	49	108	59	-45,3
Части и аксессуары к автомобилям, Мичиган	2250	3259	2000	-38,6
Соевые бобы, Вашингтон	4048	3788	2389	-36,9
Приготовленное или консервированное мясо цыплят, Мэн	32	36	23	-36,2
Гражданские самолеты и части к ним, Арканзас	1083	1503	995	-33,8
Газовые турбины, Коннектикут	64	137	92	-33,0
Орехи свежие и сушеные, Нью-Мехико	28	49	36	-27,9
Соевые бобы, Миссури	215	191	150	-21,2

* Составлено по: U.S. Trade in Goods with World. States. 2019. – URL: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0004.html>

Как уже было показано ранее, Экономическое и торговое соглашение между правительством Соединенных Штатов и правительством Китая представлялось трудновыполнимым и до начала пандемии [6]. Глобальные последствия коронавируса привнесли свои коррективы, показав

угрозы повышения тарифов на китайскую продукцию для самих Соединенных Штатов.

Ряд американских экспертов, например Gagnon Joseph E., считает, что введенные администрацией Д. Трампа «тарифы на китайскую продукцию медицинского назначения могут внести свой вклад в нехватку и более высокие цены на жизненно важное оборудование» [5]. В период эпидемии коронавируса среди таких видов продукции выделяются в том числе:

- средства индивидуальной защиты (маски, перчатки как для медицинского персонала, так и для заразившихся), больничные халаты, хирургические салфетки, термометры и т. п.;
- медицинское оборудование.

Всего в 2019 г. Соединенные Штаты импортировали такой продукции на 22 млрд долларов, из которых около 26% приходилось на Китай.

Тарифы, введенные США в 2018–2019 гг., о возможных последствиях которых специалисты предупреждали еще в середине 2019 г., выделяя «риск для готовности национальной системы здравоохранения» [5], затронули и продукцию медицинского назначения.

Из попавших под 25%-ный тариф видов продукции в 2017–2019 гг. импорт в Соединенные Штаты из Китая томографов снизился на 64%, пульсометров – на 39%, термометров – на 15%. По мере распространения коронавируса в США Вашингтон сделал исключения в отношении импортных тарифов для целого ряда продукции медицинского назначения из Китая [13], в том числе для защитных масок, дезинфицирующих салфеток для рук, медицинских перчаток и т. п.

Политика сдерживания

Сохранение санкций и контрсанкций в период, когда страны столкнулись с глобальной эпидемиологической угрозой, повлекшей финансово-экономические стрессы, представляется противоестественным, так как их отмена могла бы замедлить сползание в рецессию, стать элементом поддержки национальных экономик.

В связи с этим 24 марта 2020 г. Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш призвал лидеров G20 в условиях пандемии коронавируса COVID-19 снять действующие в отношении ряда стран санкции, напомнив о возможных ограничениях на передвижения, которые могут повлиять на поставки медицинского оборудования, лекарств и других товаров, необходимых для борьбы с пандемией.

В недавнем интервью ТАСС президент Российской Федерации Владимир Путин отметил, что «европейские страны потеряли из-за санкций 240 млрд долларов, в то время как Россия – 50 млрд долларов, США – 17 млрд долларов, Япония – 27 млрд долларов. Точные потери Германии

неизвестны, однако по данным немецкого издания Handelsblatt, экономика ФРГ на протяжении последних шести лет ежемесячно теряет свыше 667 млн долларов»¹. В последние годы аналитические центры и многие исследователи международных экономических отношений предпринимали попытки изучения санкций и их последствий, мониторинга их эффективности.

Наряду с торговыми, инвестиционными, иными ограничениями со стороны Соединенных Штатов, которые, став хроническими, могут сдерживать внешнеторговый обмен, экономический рост «противников», препятствовать наращиванию их научно-технологического потенциала, во внешнеэкономической политике США периода президентства Д. Трампа усиливается санкционное давление на страны, определенные ими в качестве «противников», а также используется зависимость этих стран от экспорта энергоресурсов.

Согласно закону о противодействии противникам Америки посредством санкций (CAATSA), как отмечают, например Е. А. Телегина и Г. О. Халова, «американские компании в случае нарушения санкционного режима в отношении России или другой страны могут быть подвергнуты штрафам, запрету на осуществление экспорта или международных финансовых транзакций», при этом «наиболее значительным эффектом обладают так называемые вторичные санкции, то есть наказания, применяемые не к российским, а к иностранным физическим и юридическим лицам за нарушения санкционного режима против Российской Федерации» [4. – С. 17].

В рамках политики сдерживания экономического, технологического развития стран, определенных США в качестве «противников», показателен Законопроект «О сотрудничестве в области энергетической безопасности с союзниками – партнерами в Европе» (Energy Security Cooperation with Allied Partners in Europe Act 2018, S. 3229), который был внесен в комитет Сената по международным отношениям 18 июля 2018 г.

В качестве основных целей данного законопроекта были определены следующие: снижение зависимости от российских энергоресурсов, прежде всего природного газа, партнеров США из числа союзников; недопущение использования Россией энергоресурсов как геополитического оружия; препятствование реализации проекта трубопровода «Северный поток – 2», рассматриваемого как угроза энергетической безопасности Евросоюза; расширение экспорта энергоресурсов из США для снижения зависимости союзников и партнеров от поставок энергоресурсов из России [8].

¹ URL: https://iz.ru/987993/elnar-bainazarov/zdorovyi-smysl-na-fone-covid-19-v-frg-prizvali-sniat-s-rossii-sanktcii?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

Несмотря на то что данный законопроект так и остался на стадии рассмотрения, его нацеленность на сокращение зависимости европейских стран от поставок российского газа и наращивание экспорта сжиженного природного газа из США наглядно характеризуют политику действующей президентской администрации Соединенных Штатов.

Стратегическая линия на сдерживание «противников» четко прослеживается в экономическом разделе доклада Рэнд корпорейшн (RAND Corporation), авторитетного исследовательского центра США, выполняющего правительственные заказы, в котором представлены возможные направления дестабилизации российской экономики. Среди них выделены воздействие посредством санкций; использование зависимости от экспорта нефти, газа, функционирование газопроводов; стимулирование «утечки мозгов» [10]. Авторы данного доклада считают необходимым продолжать действия по всем указанным направлениям с учетом особенностей современного этапа развития стратегической конкуренции, а также обозначенных в докладе рисков, затрат, поставленных задач по каждому из направлений.

Подобного рода соображения в целом не отличаются новизной; в той или иной степени они присутствовали в других докладах и рекомендациях. В данном докладе предпринята попытка классификации направлений воздействия на основе оценки каждого из них исходя из ожидаемой результативности, затрат и рисков, вероятности успеха.

Каждое из рассматриваемых направлений оценивается по следующим параметрам: выгода, вклад в достижение поставленных задач (benefits), издержки и риски (costs and risks), вероятность успеха (likelihood of success).

Направление, связанное с зависимостью от экспорта нефти, получило самые высокие оценки авторов доклада (high) в плане выгоды, вклада в достижение поставленных задач (benefits) и вероятности успеха (likelihood of success), но одновременно самую низкую оценку (low) по издержкам и рискам (costs and risks). С точки зрения авторов, расширяя производство энергии, снижая цены по всему миру, Соединенные Штаты могли бы ограничить российские доходы; при этом данное направление не связано с существенными издержками и рисками.

Направление использования санкций также получило самые высокие оценки авторов доклада (high) в плане достижения поставленных задач (benefits) и вероятности успеха (likelihood of success), а также самую высокую оценку (high) – по издержкам и рискам (costs and risks). Ужесточение торговых и финансовых санкций рассматривается как эффективная мера для дестабилизации российской экономики, особенно если к ним присоединятся другие страны. Вместе с тем авторы доклада считают, что использование санкций в значительной степени сопряжено с издержками и рисками.

Направление воздействия на экспорт из России газа, функционирование газопроводов получило высокую оценку (high) в плане вклада в достижение поставленных задач (benefits), а по издержкам и рискам (costs and risks), вероятности успеха (likelihood of success) – среднюю оценку (medium).

Авторы доклада полагают, что расширение возможностей европейских стран по закупке газа у других поставщиков (кроме России), неизбежно подорвет российскую экономику; при этом издержки и риски оцениваются на среднем уровне. Отмечается, что для реализации данного направления цены на сжиженный природный газ (СПГ) должны стать более конкурентоспособными в сравнении с ценами на российский газ.

Направление по стимулированию «утечки мозгов» получило самую низкую оценку (low) по всем трем параметрам. Издержки и риски по этому направлению оцениваются как незначительные, а последствия этого процесса как для России, так и для принимающих стран, по мнению авторов доклада, могут быть ощутимы лишь в долгосрочном плане [10].

Предлагаемое (и получившее в докладе RAND высокую оценку в плане влияния на дестабилизацию российской экономики) использование зависимости России от экспорта нефти, газа, функционирования газопроводов для дестабилизации российской экономики находит практическое применение.

Возможность введения санкций против тех, кто способствует строительству и обслуживанию российских трубопроводов (в том числе инвестируя средства, поставляя материалы и технологии и т. п.) была предусмотрена еще в рамках закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA, 2017 г.). А в декабре 2020 г. Д. Трамп подписал бюджет на оборонные расходы (2020 финансовый год), согласно которому санкции вводятся против компаний, которые продолжают выполнять работы по газопроводам «Северный поток – 2» и «Турецкий поток» [1]. Министр иностранных дел Российской Федерации С. Лавров, говоря о решении США включить в оборонный бюджет санкции против «Северного потока – 2» и «Турецкого потока», выразил уверенность, что такие меры не остановят реализацию проектов [3].

Вместе с тем сохранение санкций в условиях глобального распространения коронавируса вызывает все больше вопросов гуманитарного и экономического характера. Одновременно эпидемиологическая ситуация, последствия распространения коронавируса COVID-19 снижают возможности выполнения американо-китайского торгового соглашения и сулят новые торговые катаклизмы в мировом хозяйстве.

Список литературы

1. Военный бюджет США 2020 // Коммерсант. – 2019. – Декабрь 21. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4204732>
2. Емельянов Е. В. Внешнеторговый курс Д. Трампа: планы и реалии // Международная торговля и торговая политика. – 2018. – № 2. – С. 73–82.
3. Лавров рассказал об итогах встречи с Трампом. 2019. – 11 декабря. – URL: <https://news.mail.ru/politics/39820648/?frommail=1>
4. Телегина Е. А., Халова Г. О. Санкции и торговые войны как индикаторы трансформации мирового хозяйства. Возможности для России // Мировая экономика и международные отношения. – 2019. – № 2. – С. 13–20.
5. Chad P. Trump's Trade Policy is Hampering the US Fight against COVID-19 // ПИИЕ. – 2020. – March 13. – URL: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-policy-hampering-us-fight-against-covid-19>
6. Despite the US-China Trade Agreement, Key Details are Unclear. CNBC, 2019. – URL: <https://www.cnbc.com/2019/12/16/us-and-china-reached-a-trade-agreement-but-key-details-still-unclear.html>
7. Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China. Phase one, 2020. – January 15.
8. Energy Security Cooperation with Allied Partners in Europe Act 2018. – P. 322. – URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3229>
9. Executive Order on Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of Covid-19. – 2020. – March 18. – URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-prioritizing-allocating-health-medical-resources-respond-spread-covid-19/>
10. Extending Russia: Competing from Advantageous Ground, RAND Corporation, 2019. – URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3063.html
11. President Donald J. Trump Is Supporting American Businesses, Workers, and Families Impacted by the Coronavirus. 2020. – March 18. – URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-supporting-american-businesses-workers-families-impacted-coronavirus/>
12. U.S. Excludes Chinese Face Masks, Medical Gear from Tariffs as Coronavirus Spreads, 2020. – March 6. – URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-tariffs/u-s-excludes-chinese-face-masks-medical-gear-from-tariffs-as-coronavirus-spreads-iduskbn20t2on>

13. Wilcox D. Designing an Effective US Policy Response to Coronavirus // ПИЕ. – 2020. – March 3. Available at: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/designing-effective-us-policy-response-coronavirus>

References

1. Voennyi byudzhets SSHA 2020 [Defense Budget US 2020]. *Kommersant*, 2019, December 21. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4204732>
2. Emelyanov E. V. Vneshnetorgovyy kurs D. Trampa: plany i realii [Foreign Trade Course of D. Trump: Plans and Reality], *Mezhdunarodnaya torgovlya i torgovaya politika*, 2018, No. 2, pp. 73–82.
3. Lavrov rasskazal ob itogah vstrechi s Trampom [Lavrov about meeting with Trump], 2019. – December 11. Available at: <https://news.mail.ru/politics/39820648/?frommail=1>
4. Telegina E. A., Halova G. O. Sanktsii i torgovye voyny kak indikatory transformatsii mirovogo hozyaystva. Vozmozhnosti dlya Rossii [Sanctions and Trade Wars as Indicators of Transformation of the World Economy. Opportunities for Russia], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, No. 2, pp. 13–20.
5. Chad P. Trump's Trade Policy is Hampering the US Fight against COVID-19. *PIIE*, 2020, March 13. Available at: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-policy-hampering-us-fight-against-covid-19>
6. Despite the US-China Trade Agreement, Key Details are Unclear. CNBC. 2019. Available at: <https://www.cnbc.com/2019/12/16/us-and-china-reached-a-trade-agreement-but-key-details-still-unclear.html>
7. Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China. Phase one, 2020, January 15.
8. Energy Security Cooperation with Allied Partners in Europe Act 2018, p. 322. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3229>
9. Executive Order on Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of Covid-19, 2020, March 18. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-prioritizing-allocating-health-medical-resources-respond-spread-covid-19/>
10. Extending Russia: Competing from Advantageous Ground, RAND Corporation, 2019. Available at: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3063.html
11. President Donald J. Trump Is Supporting American Businesses, Workers, and Families Impacted by the Coronavirus, 2020, March 18.

Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-supporting-american-businesses-workers-families-impacted-coronavirus/>

12. U.S. Excludes Chinese Face Masks, Medical Gear from Tariffs as Coronavirus Spreads, 2020, March 6. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-tariffs/u-s-excludes-chinese-face-masks-medical-gear-from-tariffs-as-coronavirus-spreads-iduskbn20t2on>

13. Wilcox D. Designing an Effective US Policy Response to Coronavirus. *PIIE*, 2020, March 3. Available at: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/designing-effective-us-policy-response-coronavirus>

Сведения об авторах

Евгений Владимирович Емельянов

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
Института США и Канады РАН.
Адрес: Институт США и Канады
РАН, 123995, Москва, Хлебный пер.,
д. 2/3.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9215-9697>.
E-mail: ee_79@mail.ru

Павел Андреевич Аксенов

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
Института США и Канады РАН.
Адрес: Институт США и Канады
РАН, 123995, Москва, Хлебный пер.,
д. 2/3.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9682-009>.
E-mail: p.aksenov@iskran.ru

Information about the authors

Evgeny V. Emelianov

PhD, Senior Researcher of the Institute
for USA and Canada Studies of Russian
Academy of Sciences.
Adress: The Institute for USA and Canada
Studies of Russian Academy of Sciences,
2/3, Khlebny per., Moscow, 123995,
Russian Federation.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9215-9697>.
E-mail: ee_79@mail.ru

Pavel A. Aksenov,

PhD, Senior Researcher of Russian Academy
of Sciences.
Adress: The Institute for USA and Canada
Studies of Russian Academy of Sciences,
2/3, Khlebny per., Moscow, 123995,
Russian Federation.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9682-009>.
E-mail: p.aksenov@iskran.ru