

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2021-1-18-26>

ВНЕШНЕТОРГОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ США В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОЙ ДИНАМИКИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ¹

Л. Ф. Лебедева

Институт Соединенных Штатов Америки и Канады Российской
академии наук, Москва, Россия

С внешней повесткой экономической политики новой президентской администрации Дж. Байдена связывают определенные ожидания смягчения протекционистских мер, иных ограничений в торгово-экономическом взаимодействии Соединенных Штатов с другими странами. Меры по борьбе с «недобросовестными практиками», в том числе с нарушениями прав интеллектуальной собственности, условиями трансферта американских технологий иностранным компаниям остаются в фокусе политики Соединенных Штатов. Применение Соединенными Штатами торговых ограничений в конце второго десятилетия затронуло не только значительную часть товарного импорта, но и проявилось в усилении экспортного контроля. Накопленный объем повышенных тарифов в сочетании с новыми элементами экспортного контроля США могут оказывать сдерживающее влияние на развитие международной торговли, восстановление экономического роста. Вступление в силу (в 2020 г.) Закона о реформе экспортного контроля в Соединенных Штатах стало основой для нового этапа ограничительных практик, охватывающих экспорт, реэкспорт продукции и технологий из Соединенных Штатов, с целью предотвращения доступа к новейшим американским технологиям, которые могли бы быть использованы в других странах. Совершенствование системы экспортного контроля, иных ограничений рассматривается в Соединенных Штатах как инструмент обеспечения национальной безопасности, укрепления своих позиций в мире и торможения развития соперников.

Ключевые слова: экспортный контроль, глобальная конкуренция, международная торговля.

U.S. FOREIGN TRADE RESTRICTIONS UNDER UNSTABLE DYNAMICS OF INTERNATIONAL TRADE²

Liudmila F. Lebedeva

Institute for US and Canadian Studies Russian Academy of Sciences,

The paper describes factors that lead to the United States trade restrictions, particularly export control at the end of the second decade; the challenges of the United States policy, prospects for

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».

international trade relations. World trade is expected to grow this year after reducing in the previous one. The outlook for trade development remains with a large degree of uncertainty due to economic, financial risks, effects of struggle against pandemic; national policies. The US trade restriction policies are in focus. Besides imposing import tariffs; controlling exports of software, sensitive equipment, technology has been transformed under Trump's administration in the context of national security, foreign policy objectives. Limiting access to the most sensitive U.S. technology has been putting in practice along with new export controls on software; restrictions on the emerging and foundational technologies. Export Control Reform that was passed by Congress and signed into law by President Trump has determined a new stage in US policy and may bring more uncertainty as concerning relations with other countries.

Keywords: export control, global competition, international trade.

Динамика международной торговли и ограничительные меры

Замедление роста торгового оборота по группам стран отмечено было и в годы, предшествующие пандемии, чему в определенной мере способствовало повышение тарифов, применение иных ограничений, которые обосновывались необходимостью обеспечения национальной безопасности. Под влиянием эпидемии коронавируса падение объема экспорта товаров в мире во втором квартале 2020 г. составило 21 % (относительно предыдущего года), а экспорта коммерческих услуг – на 30% [15]. Согласно данным ВТО, по итогам прошедшего года (2020 г.), снижение объема международной торговли товарами было значительно меньше (на 9,2%), чем предполагалось весной в начале пандемии (от 13% и выше) [11]. Приведенные данные будут уточняться, не говоря уж о прогнозах на текущий год и более долгосрочных оценках, которые в значительной степени находятся под влиянием неопределенности дальнейшего развития эпидемиологической ситуации, реакции на нее правительств разных стран, снятия или возвращения, в ряде случаев с ужесточением, ограничений экономической активности, перевозок.

Сокращение объема международной торговли товарами в 2020 г., по предварительной оценке ВТО, в наибольшей степени затронуло экспорт из стран Северной Америки (-14,7% в сравнении с предыдущим годом), импорт из Южной и Центральной Америки (-13,5%), а в меньшей степени экспорт (-4,5%) и импорт (-4,4%) Азии (таблица).

Вместе с тем ожидаемому восстановлению международной товарной торговли будет свойственна неравномерность экспорта и импорта по регионам: от 10%-ного роста объема экспорта из Северной Америки до 5,7% из Азии. Различия в динамике импорта товаров прогнозируются более сглаженными по регионам – от 8,7% в Европе; 6,7% – в Северной Америке и до 6,2% в Азии.

Динамика объема международной торговли товарами*
(в % к предыдущему году)

Регион мира	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Объем международной торговли товарами	1,4	4,7	2,9	-0,1	-9,2	7,2
<i>Экспорт</i>						
Северная Америка	0,7	3,4	3,8	1,0	-14,7	10,7
Южная и Центральная Америка	1,3	2,9	0,1	-2,2	-7,7	5,4
Европа	1,1	3,7	2,0	0,1	-11,7	8,2
Азия	2,3	6,7	3,7	0,9	-4,5	5,7
Другие регионы	3,5	0,7	0,7	-2,9	-9,5	6,1
<i>Импорт</i>						
Северная Америка	0,3	4,4	5,2	-0,4	-8,7	6,7
Южная и Центральная Америка	9,0	4,3	5,3	-2,1	-13,5	6,5
Европа	3,0	3,0	1,5	0,5	-10,3	8,7
Азия	2,2	8,4	4,9	-0,6	-4,4	6,2
Другие регионы**	-4,5	3,4	0,3	1,5	-16,0	5,6

* Источник: [7].

** Африка, Ближний Восток, Содружество Независимых Государств.

Примечание: 2020 – оценка, 2021 – прогноз.

Как показано в таблице, рост экспорта и импорта товарной продукции ожидается в 2021 г. во всех регионах. Но значения относительно спада предыдущего года существенно различаются. При снижении экспорта из Азии в прошлом году на 4,5%, а импорта на 4,4%, в 2021 г. ожидается рост, соответственно, на 5,7 и 6,2%. В то же время прогнозируется, что импорт в страны Южной и Центральной Америки в 2021 г. увеличится на 6,5% после его снижения в предыдущем году на 13,5%.

Скорость и устойчивость восстановления международной торговли, в том числе по регионам и отдельным странам, будет во многом зависеть от преодоления последствий пандемии, сокращения (или отмены) введенных ранее ограничений.

По данным Доклада ВТО (2020 г.), в странах «Большой двадцатки» в период пандемии с середины мая до середины октября многие торговые ограничения были отменены. Мониторинг международной торговли и торговых ограничений осуществляется ВТО с 2009 г., результаты представляются секретариатом ВТО по группе «Большой двадцатки», куда входят Российская Федерация, Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Саудовская Аравия, Соединенные Штаты Америки, Турция, Франция, Южная Корея, ЮАР, Япония, а также Европейский союз.

Согласно приведенным в Докладе секретариата данным, объем импорта, на который распространялись ограничения, не связанные с пандемией коронавируса, снизился в период май – октябрь 2020 г. почти в

10 раз (относительно предшествующего периода) [15]. Что касается мер, связанных с пандемией, 37% из них содержали ограничения (в основном экспортные, в том числе на продукцию медицинского назначения); 63% носили содействующий торговле характер. Около трети ограничительных мер, принятых странами – членами «Большой двадцатки», к концу прошлого года было отменено.

Несмотря на снятие многих сдерживающих товарообмен мер, по оценкам, приведенным в Докладе секретариата ВТО, около 10% объема товарного импорта членов «Большой двадцатки» находится под ограничениями.

Торговые ограничения США: состояние и перспективы на рубеже второго – третьего десятилетий

По данным мониторинга стран «Большой двадцатки», на фоне отмены к 2021 г. части ограничительных мер в международной торговле, торговые барьеры, возведенные Соединенными Штатами в период президентства Д. Трампа, могут и в дальнейшем оказывать тормозящее воздействие на восстановление товарообмена, экономические отношения между странами.

Ужесточение контроля во внешнеторговых отношениях Соединенных Штатов в последние годы не ограничилось тарифной политикой [2; 3], затронув также экспортные ограничения [5]. С приходом в Белый дом президентской администрации Дж. Байдена связываются определенные надежды на стабилизацию отношений с Китаем, смягчение тарифных мер. При этом в фокусе внимания Дж. Байдена остаются меры укрепления научно-технологического, промышленного потенциалов Соединенных Штатов по борьбе с «недобросовестными практиками» китайской стороны, в том числе с нарушениями прав интеллектуальной собственности, условий трансферта американских технологий китайским компаниям.

Внешнеторговая политика Соединенных Штатов нацелена на защиту внутренних производителей, сдерживание развития, прежде всего России, Китая, усиление своего присутствия и влияния в мире. Данные задачи нашли отражение в Докладе Государственного департамента Соединенных Штатов о «Стратегии соперничества» [6]. Применение Соединенными Штатами торговых ограничений в конце второго десятилетия затронуло не только значительную часть товарного импорта, но и проявилось в усилении экспортного контроля. Закон о реформе экспортного контроля¹ (*Export Control Reform Act*), вступивший в силу в 2020 г., можно считать новой стадией регулирования доступа к американской продукции и технологиям.

¹ Закон о реформе экспортного контроля США вступил в силу в 2020 г.

Система экспортного контроля, имеющая длительную историю, и ранее рассматривалась как важнейший инструмент обеспечения национальной безопасности, укрепления лидерства в мире [4]. «На разных этапах менялись акценты и приоритетные цели ЭК (*экспортного контроля*, – Л. Л.). Политика контроля пересматривалась в свете внешнеполитических задач, новых подходов к проблемам национальной и международной безопасности» [1. – С. 41]. Вопросы экспортного контроля находятся в сфере ответственности Бюро промышленности и безопасности (*Bureau of Industry and Security*) Министерства торговли США (*Department of Commerce*), других ведомств.

Вступление в 2020 г. в силу Закона о реформе экспортного контроля стало основой усиления экспортных ограничений [9; 10] в критически важных областях науки и технологий в современных условиях соперничества. Законодательно регулируются экспорт, реэкспорт продукции и технологий из США; передача продукции и технологий на территории других государств; уточняются понятия «критические технологии» (*critical technologies*); а также «зарождающиеся технологии» (*emerging technologies*), представляющие особое значение для национальной безопасности в перспективе.

Согласно Закону о реформе экспортного контроля, Президенту Соединенных Штатов было предоставлено право давать распоряжение на расследования по выявлению зарождающихся и фундаментальных технологий, потенциал которых еще не реализован и они не включены в соответствующие списки, но могут представлять критически важное значение для национальной безопасности США.

В конце 2020 г. в Соединенных Штатах была обнародована Национальная стратегия для критических и зарождающихся технологий (*National Strategy for Critical and Emerging Technologies*) как руководство по обеспечению технологического лидерства США в мире. В документе представлен перечень таких технологий с указанием на то, что он будет дополняться [8. – С. А-1]. Данный перечень был сформирован Советом национальной безопасности США при участии представителей конгресса, министерства обороны, министерства торговли, других американских ведомств.

К числу критических и зарождающихся технологий отнесены, в том числе продвинутые компьютерные технологии (*Advanced Computing*), инженерные материалы (*Advanced Engineering Materials*), технологии авиационных двигателей (*Aero-Engine Technologies*), искусственный интеллект (*Artificial Intelligence*), космические технологии (*Space Technologies*), автономные системы (*Autonomous Systems*), энергетические технологии (*Energy Technologies*); химические, биологические, радиологические и ядерные технологии (*Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (CBRN)*)

Mitigation Technologies); технологии медицинские и общественного здравоохранения (Medical and Public Health Technologies), биотехнологии (Biotechnologies), сельскохозяйственные технологии (Agricultural Technologies) и др.

В Национальной стратегии для критических и возникающих технологий (*National Strategy for Critical and Emerging Technologies*) подчеркивается их значение в контексте обеспечения безопасности страны, конкурентных позиций в мире, а также важность законодательства США по экспортному контролю.

В период президентства Д. Трампа особое внимание уделялось противодействию торговым практикам Китая [12, 14]. Развитие Китая воспринимается Вашингтоном как вызов. На основании распоряжения Президента США Д. Трампа 14 августа 2017 г. Управлением торгового представителя США (*Office of the United States Trade Representative*) в рамках Раздела 301 Закона США о торговле 1974 г. было проведено расследование относительно законодательства, политики и практики Китая в контексте прав интеллектуальной собственности, инноваций, технологического развития США.

По результатам данного расследования, был подготовлен Доклад, в котором систематизированы особенности политики Китая в сфере торгово-экономического взаимодействия, ключевые положения, вызывающие противодействие, в том числе специфика ограничений в Китае на иностранные инвестиции, выдвижение условий создания совместных предприятий, порядок регулирования прав интеллектуальной собственности, инвестирование с целью приобретения технологий [13]. Среди ключевых пунктов, обозначенных в Докладе Торгового представительства США Исполнительного офиса президента Соединенных Штатов, выделены, например, ограничения деятельности иностранных компаний, требования к созданию совместных предприятий, что рассматривается в Докладе как условие передачи технологий.

Среди других «несправедливых» китайских практик указывается система прав интеллектуальной собственности, когда лицензирование технологий должно осуществляться на условиях китайских партнеров; активность китайских компаний в плане зарубежных инвестиций, их использование как инструмента доступа к новым технологиям.

Противостояние США и Китая в торговых отношениях происходит в условиях высокого уровня торгово-экономической взаимозависимости двух ведущих экономических держав и усиливается соперничеством в научно-технологической сфере.

С приходом в Белый дом Президента Дж. Байдена ожидается определенный пересмотр тарифной политики, прежде всего в отношении Китая, в сторону ее смягчения. При этом опасения Вашингтона, связанные с зависимостью от импорта ряда видов продукции из Китая, с доступностью американских технологий для китайской стороны, остаются, а отказ

от уже введенных санкций, иных ограничений – процесс сложный и требует времени.

Список литературы

1. Кириченко Э. В. Экспортный контроль как инструмент внешней политики США // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2015. – № 10. – С. 40–52.
2. Лебедева Л. Ф. Глобальные и локальные эффекты политики США в период президентства Трампа // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2019. – № 8. – С. 25–37.
3. Михеев В. В., Луконин С. А. Китай – США: многовекторность «торговой войны» // Мировая экономика и международные отношения. – 2019. – № 5. – С. 57–66.
4. США: возможности и пределы экономического и политического лидерства / отв. ред. Э. В. Кириченко. – М. : ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, 2016. – Т. 1.
5. Export Controls: America's other National Security Threat. – 2020. – May. – URL: <https://www.piie.com/publications/working-papers/export-controls-americas-other-national-security-threat>
6. Ford C. A. Competitive Strategy vis-a-vis China and Russia // Arms Control and International Security Papers. – 2020. – Vol. 1. – N 6. – URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/T-paper-series-6-Strategic-competition-508pdf>
7. Merchandise Trade Volume. – 2020. – October. – URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm
8. National Strategy for Critical and Emerging Technologies. – Washington, the White House, 2020. – October. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/National-Strategy-for-CET>
9. President Donald J. Trump Is Protecting America from China's Efforts to Steal Technology and Intellectual Property, 2020. – May 29. – URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-protecting-america-chinas-efforts-steal-technology-intellectual-property/>
10. The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative. CRS, 2020. – January 28. – URL: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf>
11. Trade Shows Signs of Rebound from COVID-19, Recovery Still Uncertain, 2020. – October. – URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm
12. Trump's War on US Exports. PIIE. – 2019. – August 2. – URL: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-war-us-exports>

13. Update Concerning China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation. Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President. – 2018. – November 20. – URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/301%20Report%20Update.pdf>

14. Wolf Kevin. Confronting Threats from China: Assessing Controls on Technology and Investment. Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs. – 2019. – June 4.

15. WTO Report Shows Slowdown in G20 Trade Restrictions as COVID-19 Impacts World Economy. – 2020. – November 18. – URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_18nov20_e.htm

References

1. Kirichenko E. V. Eksportnyy kontrol kak instrument vneshney politiki SSHA [Export Control as a Tool of Foreign Policy]. *SSHA i Kanada: ekonomika, politika, kultura*, 2015, No. 10, pp. 40–52 (In Russ.).

2. Lebedeva L. F. Globalnye i lokalnye efekty politiki SSHA v period prezidentstva Trampa [Global and Local Effects of US Policy under Trump's Presidency]. *SSHA i Kanada: ekonomika, politika, kultura*, 2019, No. 8, pp. 25–37. (In Russ.).

3. Mikheev V. V., Lukonin S. A. Kitay – SSHA: mnogovektornost «torgovoy voyny» [China – USA: Multiple Vector of «Trade War»]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, No. 5, pp. 57–66. (In Russ.).

4. SSHA: vozmozhnosti i predely ekonomicheskogo i politicheskogo liderstva [USA: Opportunities and Limits of Economic and Political Leadership], edited by E. V. Kirichenko. Moscow, IMEMO im. E. M. Primakova RAN, 2016, Vol. 1. (In Russ.).

5. Export Controls: America's other National Security Threat, 2020, May. Available at: <https://www.pii.com/publications/working-papers/export-controls-americas-other-national-security-threat>

6. Ford C. A. Competitive Strategy vis-a-vis China and Russia. *Arms Control and International Security Papers*, 2020, Vol. 1, No. 6. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/T-paper-series-6-Strategic-competition-508pdf>

7. Merchandise Trade Volume, 2020, October. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

8. National Strategy for Critical and Emerging Technologies. – Washington, the White House, 2020, October. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/10/National-Strategy-for-CET>

9. President Donald J. Trump Is Protecting America from China's Efforts to Steal Technology and Intellectual Property, 2020, May 29. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j->

trump-protecting-america-chinas-efforts-steal-technology-intellectual-property/

10. The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative. CRS, 2020, January 28. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf>

11. Trade Shows Signs of Rebound from COVID-19, Recovery Still Uncertain, 2020, October. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

12. Trump's War on US Exports. PIIE. – 2019. – August 2. Available at: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-war-us-exports>

13. Update Concerning China's Acts, Policies and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation. Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President, 2018, November 20. Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/301%20Report%20Update.pdf>

14. Wolf Kevin. Confronting Threats from China: Assessing Controls on Technology and Investment. Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 2019, June 4.

15. WTO Report Shows Slowdown in G20 Trade Restrictions as COVID-19 Impacts World Economy, 2020, November 18. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_18nov20_e.htm

Сведения об авторе

Людмила Федоровна Лебедева

доктор экономических наук, профессор,
руководитель Центра социально-
экономических исследований и проектов
Института Соединенных Штатов
Америки и Канады РАН.

Адрес: Институт Соединенных Штатов
Америки и Канады Российской академии
наук, 123995, Москва, Хлебный пер.,
д. 2/3.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4464-2916>

E-mail: l.lebedeva@iskran.ru

Information about the author

Liudmila F. Lebedeva

Doctor of Economics, Professor, Head
of the Center for Social-Economic Studies
and Projects of the Institute for US
and Canadian Studies Russian Academy
of Sciences.

Address: Institute for US and Canadian
Studies Russian Academy of Sciences,
2/3 Khlebny per, Moscow, 123995,
Russian Federation.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4464-2916>

E-mail: l.lebedeva@iskran.ru