

С.А. Афонцев

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, Москва

Политика и экономика торговых войн

Аннотация. В последние годы мировая экономика столкнулась с резким нарастанием угроз протекционизма и торговых войн. При этом риски, связанные с возможной эскалацией использования торговых барьеров, в действительности существенно серьезнее, чем зачастую готовы признать эксперты. Это связано с многообразием причин, обуславливающих готовность различных групп экономических и политических субъектов поддержать ренессанс протекционизма. В статье рассматриваются факторы, ответственные за рост протекционистских тенденций, анализируются их возможные последствия и вызовы для внешнеэкономической политики Российской Федерации.

Ключевые слова: протекционизм, торговые войны, экономические санкции, политико-экономические аспекты внешнеторговой политики, Новый зеленый курс ЕС, политический популизм, политический прагматизм.

Классификация JEL: D72, F13, 51, F52, F53.

DOI: 10.31737/2221-2264-2020-45-1-9

Беспрецедентные угрозы

Начиная с 2018 г. мировая экономика столкнулась с резким нарастанием угроз протекционизма и торговых войн. Хотя тенденция к обострению настроений экономического национализма и использованию конфликтного инструментария в регулировании трансграничного хозяйственного взаимодействия стала проявляться существенно раньше (достаточно вспомнить эскалацию экономических санкций против России после 2014 г., европейский миграционный кризис 2015 г. и референдум о Брексите в 2016 г.), расчеты на ее утасание долгое время казались вполне реальными. В конечном итоге, удалось же национальным регуляторам справиться с протекционистскими искушениями в период глобального экономического кризиса 2008–2009 гг., когда ситуация в мировой экономике закономерно способствовала формированию опасений относительно массированного введения торговых барьеров для защиты рынков. Для надежд на лучшее основания действительно были. По данным мониторинга Всемирной торговой организации (ВТО) (в рамках которого стандартный период наблюдений продолжается с середины октября предшествующего года по середину октября последующего), объем глобальной торговли, на который распространялись ежегодно вводимые ограничительные

меры, последовательно сокращался с 201–228 млрд долл. в 2012–2015 гг. до 101 млрд долл. в 2015–2016 гг. и 79 млрд долл. в 2016–2017 гг. После этого, однако, наступил перелом. В последующий год объем международной торговли, на который распространяются вновь введенные ограничения, увеличился более чем в семь раз — до 588 млрд долл., а с октября 2018 по октябрь 2019 г. он оказался еще более значительным, достигнув 747 млрд долл. (ВТО, 2019).

За последние десятилетия мировая экономика не сталкивалась ни с чем подобным. Введение администрацией Д. Трампа пошлин на сталь и алюминий в 2018 г. и торговые споры между США и КНР в 2018–2019 гг. сформировали принципиально новую реальность, ближайшие аналоги которой относятся к торговым войнам между США и Японией в 1980-х годах (Langdon, 1983; Hanke, 1987–1988; Tobin, 1991). Однако нынешняя ситуация представляется более серьезной. Если в 1980-е годы на кон были поставлены двусторонние американо-японские отношения, то в настоящее время под ударом оказались интересы широкого круга стран, в том числе ближайших союзников США (включая страны ЕС, пострадавшие от пошлин на сталь, а также Канаду и Мексику, которые были вынуждены согласиться на реформатирование

Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) в менее выгодное для них USMCA¹). Дополнительный фактор риска связан с тем, что нынешний всплеск протекционизма наблюдается в условиях кризиса международной системы регулирования глобальной торговли. Если вторая половина 1980-х годов была ознаменована началом Уругвайского раунда переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (General agreement on tariffs and trade, ГАТТ), приведшего к созданию ВТО, то в настоящее время речь идет не только об отсутствии прогресса в рамках Дохийского раунда переговоров ВТО, но и о системных проблемах, ставящих под вопрос способность данной организации обеспечивать функционирование глобальной торговой системы (Исаченко, Медведкова, 2019; Портанский, 2019). Меры руководства США, направленные на подрыв механизмов ВТО (включая злоупотребление предусмотренным в ст. XXI ГАТТ правом вводить торговые барьеры по соображениям национальной безопасности, а также блокирование деятельности Апелляционного органа ВТО), создают риски того, что уже в ближайшие годы мир может столкнуться с масштабной эрозией системы регулирования международной торговли и развертыванием полномасштабных торговых войн, в результате которых объемы мировой торговли в 2022 г. могут снизиться на 17%, а глобальный ВВП – почти на 2% (Bekkers, Teh, 2019). Что экономисты и политики могут этому противопоставить?

Торговые войны: политико-экономическая перспектива

Получение ответа на вопрос о том, можно ли (и если можно, то как) нейтрализовать негативные последствия нынешней волны протекционизма, с необходимостью предполагает понимание причин происходящего. Положительный момент в данном вопросе заключается в том, что экономическая теория располагает специализированным разделом, рассматривающим политико-экономические

аспекты внешнеторговой политики. В его рамках анализируются механизмы выработки внешнеторговой политики на национальном и международном уровне (Martin, 2015; Heydon, 2019), среди которых особое место занимают теоретико-игровые исследования международного взаимодействия субъектов внешнеторговой политики. Это взаимодействие может быть как преимущественно кооперативным (в форме торговых переговоров, которые, впрочем, могут включать в себя инструменты угроз и давления), так и некооперативным (в форме торговых войн). С момента появления первых фундаментальных работ по соответствующей тематике (Grossman, Helpman, 1995; Gould, Woolbridge, 1998; Ossa, 2014) на сегодняшний день накоплен значительный массив теоретических и эмпирических обобщений, позволяющих идентифицировать ключевые факторы, создающие стимулы для начала и эскалации торговых войн.

Эти факторы можно подразделить на две группы. Первая группа обеспечивает изменение политического расклада на уровне отдельных стран в пользу сил, заинтересованных в использовании некооперативных инструментов торговой политики. К данной группе относятся: 1) усиление позиций протекционистских групп давления и/или ослабление групп, выступающих за низкие торговые барьеры; 2) появление на политической арене новых групп давления, выступающих за ограничение торговли; 3) повышение готовности потребителей нести издержки, связанные с применением повышенных торговых барьеров; 4) появление политических предпринимателей, способных мобилизовать политическую поддержку от фактических и потенциальных сторонников применения протекционистских мер.

Вторая группа включает в себя факторы, определяющие возможность реализации интересов субъектов, инициировавших конфликтное взаимодействие, перед лицом ответных мер, принятых пострадавшими сторонами. Принципиальное значение в этих

¹ Соглашение между США, Мексиканскими Соединенными Штатами и Канадой.

условиях имеют: 1) способность и готовность стран, пострадавших от действий страны-инициатора некооперативных мер, нанести ей ответный ущерб; 2) значимость ответного ущерба для страны-инициатора некооперативных мер и ее готовность нести соответствующий ущерб; 3) готовность вовлеченных сторон к эскалации конфликтного противостояния, чреватой дальнейшим (возможно, неконтролируемым) ростом издержек; 4) переговорная сила конкретной страны в рамках наднациональных механизмов, призванных обеспечивать соблюдение правил существующего торгового режима (региональные интеграционные объединения, международные организации и клубные структуры).

В каждом конкретном случае использования конфликтного инструментария в мировой экономике сравнительная значимость перечисленных факторов может быть разной. В частности, в качестве особого случая традиционно рассматривается применение инструментария торговых войн в контексте санкционного противостояния, где готовность сторон конфликтного взаимодействия нести издержки, связанные с ответными действиями стран-оппонентов, оказывается сравнительно более высокой ввиду того, что соответствующие издержки рассматриваются политическими и экономическими субъектами в качестве платы за достижение целей в сфере международной безопасности (Kaempfer, Lowenberg, 2007; Афонцев, 2019). Данное обстоятельство на практике используется для объяснения ситуаций, когда высокие издержки одной из сторон, связанные с ранее принятыми решениями, не только не ведут к отказу от этих решений, а, напротив, могут побуждать к выбору стратегии повышения ставок. Это относится как к странам-объектам санкционного воздействия, так и к странам-инициаторам санкций. Характерной иллюстрацией данного эффекта является санкционное противостояние России со странами ЕС, когда ответные меры российской стороны, несмотря на значительный экономический ущерб для ряда европейских стран (в первую очередь стран Балтии, Польши и Германии), не снижают готовности

политических элит соответствующих стран к продолжению санкционного давления на Россию. В свою очередь, способность стран-инициаторов санкций добиваться их соблюдения не только собственными резидентами, но и резидентами третьих стран путем наложения на них штрафов за несоблюдение санкционного режима, является одним из действенных средств обеспечения эффективности санкционных решений даже в том случае, если значимые группы субъектов не разделяют лежащие в основе санкций внешнеполитические интересы (как это наблюдается в случае вторичных санкций США против компаний, сохраняющих заинтересованность в сотрудничестве с подпадавшими под первичные американские санкции странами, включая Россию, Иран и Кубу (Тимофеев, 2019)).

Однако при всей важности факторов, связанных с торговым противостоянием в контексте применения экономических санкций, для понимания нынешнего всплеска протекционизма их явно недостаточно. Более того, айсберг рисков, связанных с возможной эскалацией использования ограничительных мер, в действительности существенно опаснее для мировой экономики, чем это готовы сегодня признать многие эксперты, — именно ввиду многообразия причин, обуславливающих готовность разных групп политических и экономических субъектов поддержать так называемый ренессанс протекционизма.

Прагматизм, популизм или экологическая ответственность?

Несмотря на широкое признание самого факта нарастания протекционизма, в современных экспертных (а зачастую и академических) дискуссиях прослеживается опасная тенденция к преуменьшению масштаба его потенциальных последствий и поиску упрощенных объяснений его причин. Симптоматично, что в последнем докладе Всемирного экономического форума (ВЭФ) угроза торговых войн даже не фигурировала в числе наиболее значимых рисков для мировой экономики, при том что четыре из пяти высших позиций в рейтинге наиболее значимых по масштабу

воздействия глобальных рисков (и все пять высших позиций в рейтинге наиболее вероятных рисков) были отданы факторам экологического характера — от угрозы изменения климата и экстремальных погодных явлений до сокращения биологического разнообразия (WEF, 2020). В свою очередь, обилие публикаций, в объяснении протекционистской политики фокусирующих приоритетное внимание на особенностях «безответственного и популистского» политического курса Д. Трампа, не может не внушать опасений относительно корректности формируемой такими публикациями картины мира.

Во-первых, США являются отнюдь не единственным источником протекционистских угроз. Не меньшую (а в долгосрочной перспективе, возможно, и большую) угрозу несет с собой анонсированный в конце 2019 г. «зеленый курс» Европейского союза (European Commission, 2019), который во имя достижения цели климатической нейтральности (нетто-нулевого уровня выбросов парниковых газов) к 2050 г. предполагает осуществление масштабной налоговой реформы, возлагающей дополнительные издержки на компании-эмитенты парниковых газов. Распространение данных новаций на торговлю ЕС с третьими странами (например, в рамках широко обсуждаемого углеродного налога на импорт) является вполне реальной угрозой. Опасность ее тем более велика, что в общественном мнении она связывается отнюдь не с интересами европейских компаний, лоббирующих ужесточение экологических стандартов для повышения спроса на собственные технологии и оборудование, а с экологически ответственной политикой, призванной минимизировать глобальные угрозы, в оценке которых европейские политики демонстрируют примечательное согласие как с экспертами ВЭФ, так и с представителями гражданских экологических движений, которые в своих PR-кампаниях все чаще заходят за рамки этических стандартов.

Во-вторых, акцент на факторах безответственности и популизма очевидным образом уводит в сторону от анализа подлинного набора факторов, определяющих привле-

кательность протекционистского курса для субъектов принятия политических решений, а в случае обвинения этих субъектов в популизме — также грешит некорректным использованием данного термина. Если обратиться к анализу политико-экономических факторов, представленных в предшествующем разделе, то протекционизм Д. Трампа можно охарактеризовать как классический случай мобилизации политическим инноватором политической поддержки со стороны групп электората, пострадавших от роста зарубежной конкуренции (в первую очередь — представителей малого и среднего бизнеса, а также занятых по найму в отраслях обрабатывающей промышленности). Традиционно интересы соответствующих групп населения находились в сфере внимания Демократической партии США, однако с 1990-х годов ее представители все активнее смещались в сторону поддержки политики открытых рынков. В результате возник неудовлетворенный политический спрос на протекционизм, которым и воспользовался Д. Трамп. В этом смысле его политика противопоставляет не интересы народа интересам коррумпированных элит, как это характерно для популизма (Albertazzi, McDonnell, 2008; Mudde, Kaltwasser, 2017), а интересы крупных компаний, заинтересованных в формировании трансграничных цепочек добавленной стоимости (в том числе с участием китайских производителей), интересам наемных рабочих и владельцев бизнеса, ориентированного на национальные рынки. Строго говоря, никакого популизма здесь нет — есть лишь трезвый и расчетливый политический прагматизм.

Наконец, в-третьих, есть фактор, часто в принципе ускользающий от внимания в современных дискуссиях. Это, собственно, и неудивительно: фактически с начала 1990-х годов сформировалось поколение экономических экспертов и аналитиков, которые впервые в своей практике встретились со столь значительным всплеском протекционизма, а потому оказались не готовы к отказу от привычных им представлений о мире. Вопреки широко распространенным надеждам новое политико-экономическое равновесие действи-

тельно может оказаться устойчиво протекционистским. И в этом смысле подписание торгового соглашения между США и КНР, возможная победа Дж. Байдена на следующих президентских выборах в США, и даже восстановление дееспособности механизмов ВТО, может мало что изменить, если баланс сил в ведущих странах мира снова не сдвинется в пользу экономических и политических субъектов, заинтересованных в технологической кооперации и развитии кросс-граничных цепочек добавленной стоимости.

Между Сциллой и Харибдой

Что в этих условиях можно рекомендовать в плане повышения эффективности внешнеэкономической политики Российской Федерации? Задача, действительно, не из простых. С одной стороны, необходимо проложить курс между Сциллой европейского экологического протекционизма, прикрываемого лозунгами защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата, и Харибдой американской политики разрушения глобальной системы регулирования международной торговли. С другой стороны, надо обеспечить максимально полное достижение национальных экономических интересов. Это, в свою очередь, предполагает не только приспособление к торговым решениям стран-партнеров и стран-оппонентов, но и реализацию собственных внешнеторговых инициатив. Принятое в начале марта 2020 г. решение выйти из соглашения со странами ОПЕК подтвердило статус Российской Федерации как самостоятельного игрока в сфере торговой политики, однако оно же открыло дорогу для развертывания новых торговых войн — теперь и на рынке нефти. Как было сказано выше, повышение ставок — одна из возможных стратегий в условиях роста напряженности в торговых отношениях, однако обусловленные ею риски необходимо оценивать рационально. При всей значимости приоритетов, связанных с укреплением статуса Российской Федерации в глобальной политической и экономической системе, прагматическим интересам обеспечения экономического роста и повышения бла-

госостояния граждан страны следует уделять первоочередное внимание.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Афонцев С.А.** (2019). Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России // Вестник международных организаций. Т. 14 (3). С. 48–68. [**Afontsev S.** (2019). Sanctions and international institutions: How to reduce sanction risks for Russia? *International Organisations Research Journal*, 14 (3), 46–68.]
- Исаченко Т.М., Медведкова И.А.** (2019). Современные проблемы переговоров в ВТО. Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы. М.: МГИМО-Университет, 362–371. [**Isachenko T.M., Medvedkova I.A.** (2019). *Modern problems of negotiations in the WTO. International economic relations: realities, challenges and prospects.* Moscow: MGIMO-Universitet, 362–371.]
- Портанский А.П.** (2019). Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн // Вестник международных организаций. Т. 14 (2). С. 304–318. [**Portanskiy A.** (2019). The imperative of WTO reform in an era of rising protectionism and trade wars. *International Organisations Research Journal*, 14 (2), 238–251 (in Russian).]
- Тимофеев И.** (2019). Европа под огнем вторичных санкций США. Специальный доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» для Петербургского международного экономического форума. Июнь 2019. [**Timofeev I.** (2019). *Europe under fire from US secondary sanctions.* Valdai Club's Special Report for SPIEF-2019. June 2019 (in Russian).]
- Albertazzi D., McDonnell D.** (eds.) (2008). *Twenty-first century populism.* New York: Palgrave MacMillan.
- Bekkers E., Teh R.** (2019). Potential economic effects of a global trade conflict. Projecting the medium-run effects with the WTO

- Global Trade Model. *WTO Staff Working Paper ERSD-2019-04*.
- European Commission (2019). *The European green deal*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 11.12.2019.
- Gould D.M., Woolbridge G.L.** (1998). The political economy of retaliation, liberalization and trade war. *European Journal of Political Economy*, 14(1), 115–137.
- Grossman G.M., Helpman E.** (1995). Trade wars and trade talks. *Journal of Political Economy*, 103 (4), 675–708.
- Hanke S.H.** (1987–1988). U.S.–Japanese Trade: Yes, Blame America First. *The National Interest*, 10, 56–60.
- Heydon K.** (2019). *The political economy of international trade*. Cambridge: Polity.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D.** (2007). The Political Economy of Economic Sanctions. *Handbook of Defense Economics*. T. Sandler, K. Hartley (eds.). New York: Elsevier, 868–911.
- Langdon F.** (1983). Japan–United States trade friction: The reciprocity issue. *Asian Survey*, 23 (5), 653–666.
- Martin L.L.** (ed.) (2015). *The Oxford handbook of the political economy of international trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde C., Kaltwasser C.R.** (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Ossa R.** (2014). Trade wars and trade talks with data. *American Economic Review*, 104 (12), 4104–4146.
- Tobin J.** (1991). On living and trading with Japan: United States commercial and macroeconomic policies. *Business Economics*, 26 (1), 5–16.
- WEF (2020). *The global risks report 2020*. Geneva: World Economic Forum.
- WTO (2019). *Overview of developments in the international trading environment*. Annual Report of the Director-General (Mid-October 2018 to Mid-October 2019). Geneva: WTO.

Поступила в редакцию 11.03.2019

Received 11.03.2019

S.A. Afontsev

Institute of World Economy and International Relations,
Moscow, Russia

Politics and economics of trade wars

Abstract. In recent years, the global economy has faced sharp increases in trade barriers and find itself at the edge of the outbreak of trade wars. Risks associated with the escalation of trade barriers, however, seem to be not fully realized. In fact, they are likely to be much more serious than most experts tend to believe. And this has to do with the diversity of reasons inviting economic agents and political decision makers to support protectionist policies. The article addresses factors responsible for the rise in protectionist attitudes, their possible consequences for the global economy as well as key challenges they pose for the trade policy of the Russian Federation.

Keywords: *protectionism, trade wars, economic sanctions, political economy of trade policy, The New Green Deal, populism, political pragmatism.*

JEL Classification: D72, F13, 51, F52, F53.

DOI: 10.31737/2221-2264-2020-45-1-9