Конфликт США – Китай препятствует реформированию ВТО

Портанский Алексей Павлович – к.э.н., ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН; Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23; Email: portanskiy@gmail.com

Аннотация
Императив реформирования ВТО, полагает автор, стал очевиден в результате торговых войн 2018-2019 гг. Поскольку состояние современной глобальной экономики во многом определяется двумя экономическими сверхдержавами США и Китаем, для реформы ВТО необходимо сближение позиций обоих акторов по данной проблеме. Однако в н.вр. отношения между ними остаются достаточно напряженными. Международное сообщество может отчасти поспособствовать выработке общей платформы по реформированию ВТО, которая устроила бы и США, и Китай. В любом случае существующие глубокие противоречия между двумя странами заведомо осложняют задачу реформирования ВТО.

Ключевые слова
ГАТТ, реформирование ВТО, Китай, США, ЕС

US-China conflict prevents WTO reform

Abstract
The author believes that the imperative of WTO reform has become evident as a result of the trade wars of 2018-2019. Since the state of the modern global economy is largely determined by the two economic superpowers of the United States and China, WTO reform requires convergence of the positions of both actors on this issue. However, in modern times the relations between them remain rather strained. The international community can partially contribute to the development of a common platform for WTO reform that would suit both the US and China. In any case, the existing deep contradictions between the two countries obviously complicate the task of WTO reform.

Key words
GATT, reform of the WTO, China, USA, EU

Создание Всемирной торговой организации в 1994 году явилось крупнейшим событием в истории международных экономических отношений в XX веке. Однако быстро меняющийся мир на рубеже XX – XXI веков обострил заложенные при образовании Организации проблемы. Правовая основа ВТО (соглашения Уругвайского раунда) имела определенный перекос в правах и обязательствах между развитыми и развивающимися странами в пользу первых. Проблема стала обостряться с ростом рыночной силы Новых индустриальных стран (НИС), в первую очередь Китая и Индии. Эффективность очередного раунда торговых переговоров, Доха-раунда, резко снизилась, и к 2011 г. он оказался в тупике. В этих условиях США стали утрачивать интерес к лидерству в торговых переговорах, которое они обеспечивали на протяжении всего послевоенного периода, что проявилось уже при президентстве Б.Обамы. С приходом Д.Трампа тенденция лишь обострилась – новый хозяин Белого дома провозгласил отказ США от глобальной ответственности мире. Частным проявлением этого отказа явилась почти полная утрата интереса Вашингтона к многосторонним торговым переговорам и нападки на ВТО.

Ослабление роли США в торговых переговорах – одна из проблем, с которыми сегодня

столкнулась многосторонняя торговая система. С годами в ВТО накапливались противоречия, которые в определенной степени были заложены еще при ее создании. Среди них стоит назвать следующие:

- Кризис системы принятия решений в ВТО в условиях значительно возросшего числа членов организации;
- Как следствие предыдущего пункта, - серьезное замедление функции ВТО генерирования новых правил для меняющейся торговли;
- Проблема эффективности в условиях нового баланса сил, обусловленного резко возросшим влиянием развивающихся стран;
- Новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Дональда Трампа и готовность его администрации нарушать правила ВТО ради национальных интересов Соединенных Штатов.

Эти проблемы в течение двух последних десятилетий так или иначе побуждали к дискуссиям о необходимости реформирования ВТО. Однако практическому началу процесса препятствовали опасения многих членов организации, что неосторожные шаги в реформировании могут разрушить механизмы, которые, хотя и с изъянами, но всё-таки работали и продолжают работать по сегодняшний день. Сдвиг в настроениях и намерениях произошел в 2017 – 2018 гг. вследствие протекционистской торговой политики администрации Д.Трампа и начавшихся торговых войны. Наносимый последними ущерб мировой экономике и торговле стал толчком к активизации деятельности по подготовке реформирования ВТО.

Обострение американо-китайского экономического соперничества в XXI веке

Во втором десятилетии XXI века стало очевидным, что состояние глобальной экономики и торговли во многом определяют два игрока – США и Китай. Соответственно, ставить вопрос о практическом начале реформирования ВТО можно только в случае необходимого сближения подходов к вопросу этих двух сторон. Однако в настоящий момент такого сближения пока не происходит, - напротив, сохраняется серьезное противостояние между Вашингтоном и Пекином как в торгово-экономической, так и в политической сфере. В рамках данной статьи стоит рассмотреть причины этого конфликта и перспективы его преодоления.

Противостояние Китаю стало ключевым содержанием внешней политики Дональда Трампа после его прихода в Белый дом, хотя тенденция на сдерживание нынешнего главного соперника Америки наметилась еще при его предшественнике – Бараке Обаме. Д.Трамп исходит из реальности того вызова, который бросает США сегодняшний Китай, готовящийся выйти на место технологического и экономического мирового лидера в не столь отдаленной перспективе. Пойти на уступки перед этим вызовом категорически неприемлемо для Соединенных Штатов. В качестве одного из главных инструментов сдерживания Вашингтон сделал ставку на усилении протекционизма, вылившегося в торговую войну против Китая.

Началом этой торговой войны можно считать инициированное Трампом в августе 2017 г. расследование о нарушении китайской стороной, с точки зрения Вашингтона, прав интеллектуальной собственности американских компаний на территории КНР [Портанский А., 2018]. При этом Пекин неоднократно предлагал уладить спор путем переговоров. Результатом расследования стала эскалация ограничительных мер Вашингтона в торговле с Китаем, на что последний реагировал аналогичными ограничениями. Торговая война между двумя экономическими гигантами не могла не отразиться на глобальной экономике, - по данным МВФ, ее результатом стало ежегодное снижение мирового ВВП на 0,5% [Elliot L, 2019].

Попытки урегулирования конфликта предпринимались сторонами неоднократно в течение 2018 – 2019 гг. Выйти на конкретные договоренности удалось только к осенью 2019 г. 15 января 2020 г. стороны, наконец, заключили первую часть двусторонней торговой сделки. Её положения несколько озадачили экспертов. Оказалось, что текст соглашения содержит 105 обязательств с формулировкой «Китай обязуется» (*China shall*), 88 – с формулировкой «Стороны обязуются» *(Parties shall*) и лишь пять – «США обязуются» (*the United States shall*). В большинстве же статей документа констатируется, что существующая торговая политика США соответствует требованиям соглашения [Hofman B., 2020].

Китай согласился принять серьезные меры в области охраны прав интеллектуальной собственности, чтобы гарантировать, таким образом, сохранность этих прав, принадлежащих иностранным компаниям; обязался снять проблемы и неопределенности во внешней сфере. К этому следует добавить, что КНР взяла на себя обязательство в течение ближайших двух лет закупить у США товаров и услуг на 200 млрд долл. Что же побудило Пекин пойти на очевидные уступки? Представляется, что есть три основные причины этих уступок.

Во-первых, экономика Китая, по разным оценкам, примерно в 1,5 больше зависит от внешней торговли, чем американская. Следовательно, при затягивании торговой войны Китай будет терять больше, чем США. Во-вторых, несмотря на сформировавшуюся за последние десятилетия значительную взаимозависимость экономик США и Китая, зависимость последнего от Америки гораздо больше. Она особенно чувствительна пока в ряде ключевых технологических секторов. Наконец, в-третьих, у Китая есть немалые внутренние социально-экономические проблемы, для решения которых желательно сгладить существующие внешнеэкономические. При этом В Пекине вполне сознают неизбежность столкновений с США в обозримом будущем, поэтому сейчас, полагают китайские власти, необходимо выиграть время, чтобы лучше подготовиться к противостоянию на следующем этапе.

Очередное обострение в отношениях США – Китай, впрочем, уже наметилось к маю 2020 г. В условиях охватившей мир пандемии коронавируса Вашингтон выдвинул обвинения против Пекина в связи с тем, что Китай еще в конце 2019 г. якобы намеренно скрывал данные о новом заболевании, предпринимая меры по утаиванию и уничтожению фактов о вспышке COVID – 19 [Markson S., 2020].

Позиция администрации Трампа в отношении ВТО и ее возможного реформирования

Президент Трамп неоднократно обрушивался с нападками на ВТО. В конце февраля 2017 г. в конгрессе был распространен так называемый ежегодный план действий офиса Представителя США на международных торговых переговорах (USTR). В документе подчеркивалось, что в ответ на «недобросовестную торговую практику» других стран США могут не соблюдать правила Всемирной торговой организации и начать проводить более «агрессивную» торговую политику, отстаивая свои национальные интересы. В 2017 – 2018 гг. протекционистская торговая политика администрации Трампа привела к серии серьезных столкновений с важнейшими торговыми партнерами Соединенных Штатов [The Trump administration, 2017].

Отдельный аспект недовольства Д.Трампа Всемирной торговой организацией касается Органа по разрешению споров (ОРС), а точнее Апелляционной инстанции ОРС. В декабре 2019 г. противодействие американской стороны назначению новых судей в АО на место прежних в связи с окончанием их мандата привело к первому за 25 лет серьезному кризису внутри ВТО [DG Azevedo, 2020].

Американцев не устраивает целый ряд моментов в деятельности АО – как процедурных, так и содержательных. В частности, Вашингтон обвиняет АО в том, что его судьи в ходе рассмотрения апелляции фактически «создают новые законы», т.е. либо

слишком расширительно толкуют действующие правила ВТО, либо, наоборот, игнорируют их; что процедуры в АО нередко неоправданно затягиваются; что методика расчета демпинга в ВТО некорректна и т.п. В середине 2018 г. в своих инициативах по реформированию ВТО Евросоюз постарался максимально учесть претензии США к апелляционному органу. Однако американцы последовательно отвергли все возможные компромиссы, заняв откровенно деструктивную позицию.

Президент Трамп неоднократно критиковал ВТО, в том числе ОРС, за то, что организация действует, с его точки зрения, в интересах любой страны за исключением США. Однако в действительности это не так – Вашингтон в течение всего периода функционирования ВТО чаще других государств-членов обращался в ОРС и имеет вполне удовлетворительное для себя соотношение выигранных и проигранных кейсов. Кстати, совсем недавно минувшей осенью Д. Трамп не скрывал своего воодушевления от выигранного у ЕС очередного этапа спора по субсидиям в сфере гражданской авиации.

На самом деле причины недовольства президента Трампа, как апелляционным органом, так и ВТО в целом, имеют более глубокий характер. Главным раздражителем для нынешнего хозяина Белого дома является Китай, который, став в экономическом плане наравне с США, вовсе не желает отказываться от так называемого статуса развивающейся страны. Это, полагают в Вашингтоне, дает Пекину значительные преимущества в ВТО, которые он активно использует, в частности, в рамках судебных разбирательств в ОРС. Кроме того, как считают американцы, Китай так и не открыл свою экономику в должной мере, став членом ВТО в 2001 г., и одновременно продолжает нарушать права интеллектуальной собственности американских компаний на своей территории. Цена вопроса, связанная со всеми этими «отклонениями Китая от нормы», для США достаточно велика. Отсюда и непримиримость Вашингтона относительно возможного компромисса по функционированию апелляционного органа в ближайшем будущем.

Вместе с тем Вашингтон стремится выступать твердым сторонником реформирования ВТО.

Позиция Китая по вопросу реформирования ВТО

В конце ноября 2018 г. министерство торговли Китая опубликовало документ с разъяснением своей позиции о реформе ВТО. В документе выделено три главных принципа: защита фундаментальных ценностей многосторонней торговли, защита интересов развивающихся стран-членов и уважение практики принятия решений через механизм консенсуса [Zhu V., 2019]. Особое внимание в обосновании своей позиции уделяется второму принципу. Пытаясь оставаться главным защитником интересов развивающихся стран в ВТО, Китай акцентирует внимание на необходимости сохранения привилегий развивающихся стран, в частности, режима SDT в ВТО, что прямо противоречит основному требованию США, поддерживаемому Евросоюзом.

Несмотря на внушительные размеры своей экономики, Китай остается именно развивающейся страной, настаивают китайские представители. Стране еще предстоит вывести из бедности миллионы своих граждан. Показатель подушевого ВВП в Китае – менее 10 тыс.долл. – оставался достаточно низким в 2018 г. по сравнению с развитыми странами. По ВВП на душу населения Поднебесная также отстает от России и Аргентины [ZHONG NAN/REN XIAOJIN, 2019].

В ответ на повторяющиеся упреки Вашингтона о несоответствии Китая критериям рыночной экономики, о закрытости своего рынка Пекин, с одной стороны, признает важность проведения дальнейших глубоких реформ и расширения открытости в экономике, но с другой, отвергает рекомендации США о «трех нулях в торговле» (“three zero trade”), означающих нулевой тариф, нулевые барьеры на рынке и нулевые субсидии, квалифицируя их как совершенно несправедливые в отношении Поднебесной как развивающейся страны [Ghosal Singh A., 2019b].

Одновременно, не желая оставаться в положении оправдывающегося, Китай предъявляет ряд претензий США. Так, нынешний лозунг американской администрации «Америка прежде всего», подрывает, по мнению китайской стороны, базовые принципы ВТО – режим наибольшего благоприятствования и национальный режим. Аналогичной критике подвергаются известные злоупотребления Вашингтона исключениями из торгового режима по соображениям национальной безопасности и односторонними мерами по защите своего рынка, что представляет собой по существу откровенный протекционизм. Все это несовместимо с правилами ВТО, подрывает сложившуюся в торговле систему, основанную на правилах, полагают в китайском правительстве [ZHONG NAN/REN XIAOJIN, 2019].

Согласно упомянутому документу правительства, в КНР придают важнейшее значение сохранению принципа консенсуса при принятии решений в ВТО, что в принципе сочетается с его позицией по сохранению привилегий для развивающихся стран. Подобная позиция, безусловно, обеспечивает Пекину поддержку со стороны развивающихся государств. Напротив, подход развитых стран к реформированию ВТО, в частности, Евросоюза, состоит в преодолении или преобразовании механизма консенсуса в ту или иную форму голосования. Как показали многие исследования, ВТО не сможет эффективно функционировать в будущем без преобразования механизма консенсуса.

Выражая поддержку реформированию ВТО, китайская сторона пока ограничивается достаточно общими заявлениями, подчеркивая важность незыблемости базовых принципов и правил ВТО. Представляется, что Пекин вряд ли будет готов безоговорочно откликнуться на требования Вашингтона об упразднении существующих привилегий для развивающихся стран — членов ВТО. В противовес этому на первый план Китай скорее будет выдвигать необходимость борьбы против протекционизма, несущего угрозу свободной торговле.

Важно также отметить, что среди китайских исследователей существует и иной взгляд на участие Китая в реформировании ВТО. Так, по мнению главы Института морского развития в Океанском университете Китая и почетного профессора научно-технологического университета Макао Пан Чжунъина, Поднебесной не стоит настаивать на статусе развивающейся страны и соответствующих привилегиях в ВТО, ибо не в интересах страны оставаться на позициях Индии и других развивающихся стран. Вместо этого следовало бы повернуться в сторону позитивной и конструктивной координации усилий по реформированию ВТО совместно с США, ЕС и Бразилией, что несомненно способствовало бы более активному участию Китая в глобальном управлении в целом [Ghosal Singh A., 2019c].

Концепция ЕС как реальная основа для реформы ВТО

Анализируя подходы США и Китая к реформированию ВТО, нельзя не сказать об инициативе Евросоюза, которую можно считать примиряющей в контексте существующих американо-китайских противоречий.

Перечень конкретных предложений (Концепция) по реформе ВТО был выдвинут Евросоюзом в конце лета – начале осени 2018 г. [European Commission presents…, 2018]. Эту позицию поддержали Канада и еще ряд государств, образовавших так называемую «Группу Оттавы». В предложенной концепции обозначены три ключевых направления реформирования:

- Приведение правил ВТО в соответствие с современной глобальной экономикой;
- Усиление роли ВТО в мониторинге торговли;
- Преодоление надвигающейся тупиковой ситуации в системе разрешения споров ВТО.

На основе своей концепции ЕС сразу начал консультации с ведущими партнерами, в том числе с США и Китаем. При этом Брюссель фактически разделяет обозначенную выше

позицию и претензии Вашингтона в отношении группы развивающихся стран, достигших достаточно высокого уровня развития экономики, но не желающих расставаться с обретенными ранее привилегиями. В качестве позитивной меры Брюссель предлагает «улучшение транспарентности», «своевременность подачи нотификаций о применяемых субсидиях» и др. Предложения предполагают, в частности, повышение транспарентности в деятельности государственных предприятий и в субсидировании.

Значительное место в концепции ЕС отведено модернизации апелляционной инстанции Органа по разрешению споров ВТО. Брюссель во многом учел претензии Вашингтона к нынешнему функционированию АО. В частности, предложено строго ограничить апелляцию сроком на 90 дней, что было прописано и ранее, однако часто не соблюдалось. Тем не менее в середине декабря 2018 г. американская сторона отвергла предложения Евросоюза по реформированию апелляционной инстанции, сославшись на то, что они не в полной мере учитывают озабоченности США [Miles, 2018]. В этой связи следует заметить, что эти озабоченности, помимо претензий к функционированию апелляционной инстанции, сводятся к претензиям общего характера, постоянно предъявляемым администрацией Трампа к Китаю, в плане недостаточной открытости его экономики.

В предложениях ЕС также отмечается, что в современных дискуссиях часто господствует точка зрения, согласно которой правила глобальной торговли порой препятствуют торговле и потому развивающимся странам нужны послабления в выполнении как нынешних, так и будущих правил. В действительности в настоящее время различия между развитыми и многими развивающимися странами уже не выглядят так отчетливо, как это было в конце прошлого столетия при создании ВТО, и потому с упомянутой точкой зрения нельзя согласиться. Разумеется, определенная гибкость в выполнении развивающимися странами правил ВТО должна быть сохранена, но лишь в тех случаях, когда это необходимо. В предложениях Брюсселя содержатся конкретные механизмы для решения этой задачи.

Некоторые выводы

Прежде всего следует сказать, что процесс реформирования ВТО в любом случае будет довольно сложным и вероятно займет продолжительное время. Самым трудным, видимо, станет на определенном этапе вопрос преобразования системы принятия решений, в частности, механизма консенсуса, действующего с момента подписания ГАТТ.

Важнейшим вызовом политического характера являются глубокие противоречия между главными акторами глобальной экономики и торговли – США и Китаем. Без сближения позиций между ними вряд ли можно рассчитывать на прогресс в реформировании ВТО. Существующие противоречия между двумя экономическими сверхдержавами носят в н.вр. глубокий характер и касаются таких принципиальных проблем, как сохранение привилегий развивающихся стран в ВТО и использование механизма консенсуса. При этом Пекин остается на консервативных позициях, фактически не желая перемен в функционировании ВТО, в то время как Вашингтон, напротив, настроен на решительные изменения в торговой системе. Для начала сближения позиций США и КНР необходимо, как минимум, прекращение фактического состояния торговой войны между ними. Некоторые позитивные подвижки в этом плане произошли в начале 2020 г. в результате подписания первой части торговой сделки США – Китай. Однако одновременно активизировались нападки Вашингтона на Пекин в связи с сокрытием, по версии американцев, важных сведений о распространении пандемии коронавируса.

Сохранение напряженности в отношения между двумя экономическими сверхдержавами вероятно будет по-прежнему препятствовать сближению их позиций по

вопросу реформирования ВТО. Вместе с тем определенную позитивную роль в сближении позиций США и Китая могут сыграть ЕС и страны «Группы Оттавы», если сумеют выработать общую платформу для переговоров по реформированию ВТО, которая будет приемлема и для двух конфликтующих сторон.

Литература

Портанский А. Трамп оправдывает торговые войны и намерен побеждать в них. 05.03.18. www.imemo.ru

DG Azevêdo to launch intensive consultations on resolving Appellate Body impasse. 09.12.20. https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gc_09dec19_e.htm (дата обращения: 29.04.20).

Elliot L. US-China trade war to cost $455bn in lost output, says IMF. The Guardian. 05.06.19.

European Commission presents comprehensive approach for the modernisation of the World Trade Organization. Brussels, 18 September 2018. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5786_en.htm (дата обращения: 29.12.18).

Ghosal Singh A. Within China, arguments rage about how to shape the future of the World Trade Organization. 21.05.19. https://thediplomat.com/2019/05/what-does-china-want-from-wto-reforms/ (дата обращения: 29.04.20).

Hofman B. Commentary: Why China signed an unequal trade deal with the US. 14.02.20. https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/china-us-trade-war-deal-agreement-phase-1-2-tariff-coronavirus-12417824 (дата обращения: 29.04.20).

Markson S. Coronavirus NSW: Dossier lays out case against China bat virus program. The Daily Telegraph. 03.05.20. (дата обращения: 29.04.20).

Miles T. U.S. not swayed by WTO reform proposals. Reuter. December 12, 2018.

2018 USTR Trade Agenda Highlights WTO Reforms, FTA talks. Bridges, Volume 22 - Number 8. 08.03.18.

Prime Minister Trudeau welcomes the European Parliament's approval of the Comprehensive Economic and Trade Agreement and Strategic Partnership Agreement. Режим доступа: https://pm.gc.ca/eng/news/2017/02/15/prime-minister-trudeau-welcomes-european-parliaments-approval-comprehensive-economic (дата обращения: 29.12.18).

The Trump administration's trade strategy is dangerously outdated. The Economist. March 2, 2017. (дата обращения: 29.12.18).

ZHONG NAN/REN XIAOJIN. China submits proposal for WTO reform. China Daily. 25.05.19

Zhu V. LA CHINE ET LA RÉFORME DE L'OMC : QUI VEUT LE MOINS… VEUT LE MOINS. China Trends. Mars 2019.