

Т. А. ОСТАШКО,
*доктор экономических наук,
член-корреспондент НААН Украины,
главный научный сотрудник с возложением обязанностей заведующего отделом
секторальных прогнозов и конъюнктуры рынков
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"*
(Киев)

ПРОТЕКЦИОНИЗМ В ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКЕ США: ВЫВОДЫ ДЛЯ УКРАИНЫ *

Проведен анализ торговой политики США в условиях изменения ее курса в направлении протекционизма. Исследованы возможные последствия для системы мировой торговли от пересмотра действующих региональных соглашений и отказа США от заключения новых в пользу двусторонних. Выявлены прямые и косвенные факторы влияния новой протекционистской политики США на внешнюю торговлю Украины и предложены рекомендации относительно торговой политики Украины в условиях усиления протекционизма в мировой торговле.

T. A. OSTASHKO,
*Doctor of Econ. Sci.,
Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Principal Researcher with assignment of duties as a Head of Department
of Sectoral Forecasting and Market Conjuncture,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine*
(Kiev)

PROTECTIONISM WITHIN THE US TRADE POLICY: CONCLUSIONS FOR UKRAINE

Analysis of the US trade policy under conditions of changing its course towards protectionism has been performed. Possible consequences for the world trade system of the revision of existing regional agreements and the US refusal to conclude new agreements in favor of bilateral ones for the world trade system were studied. Direct and indirect factors of the influence of new US protectionist policy on Ukraine's foreign trade are revealed and recommendations on Ukraine's trade policy in the context of increased protectionism in the world trade are proposed.

Очередной всплеск политики протекционизма в торговле ожидается в связи с политическими изменениями в США, коснувшимися торговой политики в четырех аспектах:

© **Осташко Тамара Алексеевна (Ostashko Tamara Alekseevna), 2017;** e-mail: tostashko@ukr.net.

* Публикация подготовлена в рамках выполнения НИР "Структурные изменения в мировой торговле как фактор развития внутреннего рынка Украины" (№ госрегистрации 0115U002690).

1) отказ от Транстихоокеанского партнерства (ТТП), создание которого активно продвигалось предыдущей администрацией;

2) провозглашение намерений пересмотра условий Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА);

3) отказ от заключения многосторонних региональных торговых соглашений в пользу двусторонних;

4) намерения повысить импортные тарифы на товары происхождения из Мексики и Китая.

Очевидно, что усиление протекционизма в торговой политике США обусловит изменения в торговой политике стран мира и во всей системе мировой торговли. Их необходимо анализировать с позиций торговых интересов Украины – какие риски они несут и какие возможности могут открыться в торговле и развитии внутреннего производства, учесть эти риски и возможности в торговой политике.

Так, Президент США Д. Трамп в январе 2017 г. подписал указ о выходе США из торгового соглашения о ТТП и заявил о намерениях увеличить импортные тарифы на товары из Китая, Мексики и некоторые товары из других стран *. ТТП стало результатом десятилетнего процесса, в течение которого состав его участников постепенно расширялся. Первоначальным шагом стало подписание в 2005 г. соглашения о Транстихоокеанском стратегическом экономическом партнерстве (ТТСЭП) между Новой Зеландией, Сингапуром, Чили и Брунеем. В 2008 г. к переговорам присоединились США, Австралия, Перу и Вьетнам, а в течение следующих пяти лет Малайзия (2010), Канада, Мексика (2012) и Япония (2013). ТТП проектировалось как “живое соглашение”, то есть оно открыто для любых будущих членов, включая Китай, которые смогут его подписать на условиях, установленных учредителями. Это определило стратегическую направленность соглашения. Даже без Китая ТТП должно было бы стать крупнейшим региональным блоком в мире с населением стран-участниц свыше 800 млн. чел. (2016 г.) и совокупным ВВП около 28 млрд. дол. Доля в мировом ВВП и экспорте должна была достичь 40%.

В своей торговой политике Президент США опирается на разработки Института экономической политики (Вашингтон, США), сотрудники которого последовательно критикуют торговую политику США со времени подписания в 1994 г. соглашения о создании НАФТА. Они приводят следующие основные аргументы: соглашения о зонах свободной торговли (ЗСТ), заключенные США с другими странами, направлены на продвижение интересов американских международных инвесторов в обмен на доходы и гарантии занятости американских работников. Так, только 6 из 30 глав НАФТА непосредственно касаются решения вопросов торговли, а остальные устанавливают правила, защищающие интересы транснациональных инвесторов. Соглашение содержит ограничения на внутреннюю политику, в том числе и на политику правительства в сфере местных закупок. Таким образом, сотрудники Института эконо-

* Trump executive order pulls out of TPP trade deal // BBC News. – January 24. – 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38721056>.

мической политики доказывают, что соглашения о ЗСТ опустошили производственную базу США и снизили уровень экономической безопасности миллионов американцев. В частности, от двустороннего соглашения о свободной торговле с Южной Кореей США потеряли 95 тыс. рабочих мест, хотя при его заключении предполагалось создание 70 тыс. новых рабочих мест.

Однако среди исследователей проблем внешнеторговых отношений США существуют и противоположные мнения о роли таких соглашений. Например, ученые университета Мэриленд (США) Т. Элли и Э. Лагг провели масштабное сравнение текста соглашения о ТТП и текстов всех 74 торговых соглашений, заключавшихся с 1995 г. всеми членами ТТП [1]. Исследование выявило, что в тексте ТТП непропорционально преобладают положения десяти предыдущих преференциальных торговых соглашений США. Кроме того, содержание спорных глав, которые больше всего критикуются противниками ТТП, в частности и главы об инвестициях, преимущественно перенесено из других соглашений США (88% текста главы об инвестициях взяты из текста соглашения между США и Оманом). Авторы делают вывод, что в этом мегарегиональном соглашении именно США определили глобальные торговые правила на XXI в. По их мнению, ТТП является наглядной демонстрацией не только того, как мощные государства используют институты мировой торговли для продвижения своих стратегических интересов, но и того, как они закрепляют установленные ими правила торговли в международной практике. ТТП как первое мегарегиональное соглашение могло бы стать стандартом для всех будущих региональных соглашений, более того — базисом для многосторонних переговоров в рамках ВТО, чем было бы обеспечено доминирование США в будущих институтах торговой интеграции.

Безусловно, с точки зрения последствий распространения торговых правил, касающихся защиты инвестиций, которые закрепляются США в дву- и многосторонних торговых соглашениях начиная с НАФТА, отказ США от ТТП устраняет или отсрочивает угрозы усиления политического влияния транснациональных корпораций (ТНК) в Украине. Речь идет о механизме разрешения противоречий между инвестором и государством (Investor to State Dispute Settlement — ISDS), в соответствии с которым отдельные компании могут подать в арбитражный суд на страну по обвинению в дискриминации. ISDS является инструментом международного публичного права, соответствующие положения содержатся в некоторых международных торговых соглашениях — НАФТА (глава 11), ТТП (главы 9 и 28) и Всеобъемлющем экономическом и торговом соглашении между Канадой и Европейским Союзом (Comprehensive Economic and Trade Agreement — СЕТА) (главы 3 и 4). Как доказывает исследование, проведенное Т. Таккером из Кембриджского университета и базирующееся на интервью с 90 арбитрами завершенных дел, с самого начала весы правосудия склоняются в пользу инвесторов [2].

В то же время, по данным Офиса торгового представителя США (март 2015 г.)^{*}, правительство США ни разу не проиграло дело против инвесторов

^{*} Fact Sheet: Investor-State Dispute Settlement (ISDS) / Office of the United States Trade Representative [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2015/march/investor-state-dispute-settlement-isds>.

из других стран в рамках ISDS. По данным Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) за 2014 г. *, 60% всех дел были открыты против развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Следует отметить, что из 42 дел в 2014 г. 35 были открыты инвесторами из развитых стран (Нидерландов – 7, Великобритании – 5, США – 5, Франции – 4, Канады – 3, Бельгии, Кипра, Испании – по 2). Существует общая тенденция, в соответствии с которой инвесторы из развитых стран, прежде всего США, Канады и некоторых стран ЕС, являются основными пользователями механизма ISDS – на них приходится 80% исков.

Таким образом, ISDS применяется иностранными инвесторами как механизм противодействия регулированию их деятельности правительствами принимающей стороны. ТНК используют торговые и инвестиционные соглашения для получения компенсаций при введении правительствами принимающей стороны мер по здравоохранению, защите окружающей природной среды и др., влияющих на прибыли корпораций. Классическими примерами являются требования табачной корпорации “Philip Morris” к правительству Уругвая относительно компенсации в размере 2 млрд. дол. за введение обязательного предупреждения о вреде курения на пачках сигарет; иск на сумму свыше 3,7 млрд. дол. шведской компании “Vattenfall” к правительству Германии после его решения о поэтапном отказе от ядерной энергетики; иск канадской компании “Lone Pine” к правительству Канады посредством своей дочерней компании в США после ввода канадской провинцией Квебек моратория на добычу сланцевого газа по экологическим соображениям. Эти иски стали возможны благодаря тому, что в интересах ТНК определение экспроприации было распространено на начатые правительствами действия, которые потенциально могут негативно повлиять на доходы корпораций **. Таким образом, меры правительств по защите здоровья населения и окружающей среды, если они уменьшают доходы ТНК, в арбитражных судах могут трактоваться как “косвенная экспроприация”.

В ходе переговоров о СЕТА и Трансатлантическом соглашении между США и ЕС (Transatlantic Trade and Investment Partnership – ТТИР) несколько стран ЕС и Канада были против введения положений о механизмах ISDS в эти договоры. Некоторые страны ЕС считали, что такие положения откроют путь американским ТНК на их рынок. Так, Европейская комиссия в мае 2014 г. инициировала публичные консультации относительно намерений предоставить большие права иностранным инвесторам в соглашении с США ***. Впрочем, соответствующие разделы были внесены в договоры СЕТА и ТТИР,

* Investor-State Dispute Settlement: Review of Developments in 2014 // Periodic Report by the UNCTAD Secretariat. – IIA Issues Note. – № 2. – May. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/UNCTAD_WEB_DIAE_PCB_2015_%20%20IIA%20ISSUES%20NOTES%2013MAY%20.pdf.

** Still not Loving ISDS: 10 Reasons to Oppose Investors’ Super-Rights in EU Trade Deals // Corporate Europe Observatory. – April 16. – 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://corporateeurope.org/international-trade/2014/04/still-not-loving-ids-10-reasons-oppose-investors-super-rights-eu-trade>.

*** Там же.

поэтому можно предположить, что после подписания этих соглашений все развитые страны будут настаивать на включении данных положений в новые региональные торговые соглашения. Это повлечет за собой опасность усиления политического влияния ТНК в Украине вследствие заключения ею региональных соглашений. Уже в Соглашении о свободной торговле между Украиной и Канадой (Canada-Ukraine Free Trade Agreement – CUFTA), за основу которого взяты соглашения, существующие в контексте НАФТА, в главе 17 предусмотрен более жесткий механизм урегулирования споров, вплоть до финансовой ответственности сторон*. С учетом слабой институциональной способности Правительства Украины в сфере защиты торговых интересов это создает риски негативных последствий.

О реальности таких рисков свидетельствует проиллюстрированный Т. Таккером [3] опыт Молдовы, правительство которой также имеет низкие институциональные способности в решении дел в международных арбитражных судах. В 2009 г. молдавские суды постановили, что учреждения исполнительной власти этой страны незаконно предоставили в эксклюзивную концессию французской компании "Franck Arif" беспошлинные магазины в Международном аэропорту Кишинева. Судами Молдовы было доказано, что администрация аэропорта нарушила условия конкурентных тендерных процессов в пользу французской компании. В ответ на такое решение судов компания "Franck Arif" подала иск против Молдовы за нарушение двустороннего Инвестиционного соглашения между Молдовой и Францией в рамках ISDS. В своем постановлении в апреле 2013 г. инвестиционный арбитражный суд отметил, что молдавские суды применяли молдавский закон законно и добросовестно, действовали непредвзято и компетентно, без излишних задержек, приняли обоснованные решения, имеющие экономический смысл. Однако, по мнению арбитражного суда, молдавские суды не учли обязательств Молдовы по Инвестиционному соглашению между Молдовой и Францией, а судебные решения препятствовали инвестициям "Franck Arif".

Еще одно возможное косвенное влияние протекционистской политики США на торговую политику Украины – продвижение в сторону большей открытости переговорных процессов о заключении региональных соглашений. Существующая проблема закрытости переговорного процесса стала актуальной не только для Украины. Текст ТТП был официально обнародован лишь в ноябре 2015 г. (США принимали участие в переговорах с 2008 г.), а до того времени все исследования о последствиях ТТП опирались на неофициальные комментарии участников переговорного процесса. После указа Д. Трампа о выходе США из ТТП в американской экспертной среде активизировалось обсуждение проблемы непрозрачности торговых переговоров [4]. Требования профессиональных организаций относительно реформирования текущей практики проведения торговых переговоров следующие: 1) одновременно с передачей предложений о позиции американской стороны партнерам по переговорам публиковать их на веб-сайте торгового представителя США; 2) публи-

* Угода про вільну торгівлю між Україною та Канадою [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ef6daba6-e8ff-4c70-8743-1d92adcbe086&tag=UgodaProVilnuTorgivliuMizhUkrainoiuTaKanadoiu>.

ковать консолидированные тексты после каждого раунда переговоров; 3) ввести должность представителя, ответственного за прозрачность (transparency officer) в торговом представительстве США, который не имел бы структурного конфликта интересов в осуществлении политики прозрачности; 4) ввести процессы общественных обсуждений и общественных слушаний в процедуры разработки позиций правительства относительно переговоров.

Кроме давления общественности усилилось также давление Конгресса США на администрацию Д. Трампа по поводу обеспечения прозрачности проведения переговоров по пересмотру НАФТА и заключению новых двусторонних соглашений, провозглашенных администрацией президента [5]. Безусловно, следует воспринимать такие тенденции как позитивные, поскольку изменение политики США при проведении переговоров по региональным торговым соглашениям в сторону большей открытости может положить начало соответствующим тенденциям, в первую очередь, среди партнеров по переговорам, а со временем – среди других членов ВТО.

Существует еще один чрезвычайно важный аспект, связанный с изменением политики США по ЗСТ, и в частности относительно их отказа от участия в ТТП. Он касается тех вызовов, которые создает регионализация мировой торговли для ВТО.

В течение последних двух десятилетий происходит стремительное разрастание сети соглашений о свободной торговле, которые называют также региональными торговыми соглашениями. Процесс регионализации торговли развивается от дву- до многосторонних региональных соглашений, а потом до мегарегиональных, в том числе трансконтинентальных – транстихоокеанского и трансатлантического партнерств. Можно даже утверждать, что сегодня регионализм подменяет многостороннюю либерализацию – прошло уже свыше 20 лет после последнего результативного Уругвайского раунда переговоров ГАТТ/ВТО, а следующий так и не завершен. Шансы на успешное завершение раунда переговоров стран – членов ВТО “Доха-Развитие” уменьшаются, поскольку мощные центры торгово-экономической интеграции, такие как США и ЕС, не заинтересованы в развитии многосторонней торговли в рамках ВТО одновременно с развитием многосторонних региональных соглашений. Следует отметить, что создание трансконтинентальных ЗСТ стимулировало бы формирование других дву- и многосторонних политико-экономических объединений, особенно при участии развивающихся стран. Таким образом, темпы регионализации мировой торговли увеличились бы, оттесняя многосторонние соглашения ВТО на второй план.

Стремительное распространение процессов регионализации торговли обусловлено также изменением характера международной торговли под влиянием процессов глобализации. Так, 80% международной торговли происходит в цепочках создания добавленной стоимости, привязанных к ТНК *. ПИИ повлекли за собой специализацию отдельных стран на отдельных ста-

* Investment and Value Added Trade in the Global Economy. Global Value Chains and Development // United Nations Publication UNCTAD/DIAE. – 2013. – P. 16 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf.

дях производства товаров (этот процесс известен как вертикальная интеграция) и в результате — интенсификацию международной торговли. Скорость, ритмичность трансграничного движения сырья, деталей, полуфабрикатов в пределах производственной цепочки, а также расходы на производство товаров зависят от торговых режимов стран, вовлеченных в такую цепочку. Поэтому ТНК выступают ведущими агентами как либерализации, так и унификации национальных торговых режимов. Более того, проявилась тенденция заключения соглашений, выходящих за рамки ВТО, с учетом охвата областей взаимодействия. В частности, ЕС заключает соглашения, предполагающие гармонизацию институциональной среды для ведения бизнеса, а США делают акцент на инвестиционных режимах.

После заключения преференционного торгового соглашения между Монголией и Японией в июне 2016 г. среди членов ВТО не осталось стран, не имеющих действующих региональных соглашений. По состоянию на 1 декабря 2016 г. секретариат ВТО получил информацию о 270 действующих региональных торговых соглашениях. С одной стороны, региональные соглашения создают возможности для более глубокой либерализации торговли стран-участниц, в отличие от многосторонних соглашений ВТО. С другой — формирование и увеличение количества региональных торговых соглашений обуславливают неоднородность правил торговли, чем искажают конкуренцию на мировом рынке. С ростом количества этих соглашений возникает так называемый эффект “миски спагетти” (spaghetti bowl), когда ряд стран одновременно находятся в разных торговых союзах. В результате появляется множество торговых правил, административных процедур и т. д., которые серьезно усложняют торговое законодательство и проведение торговой политики. Неоднородность правил торговой политики искажает условия конкуренции на мировом рынке, что приводит к нарушению фундаментального принципа ГАТТ/ВТО — принципа недискриминации. Он обеспечивается через механизм режима наибольшего благоприятствования, который состоит в том, что когда одна страна предоставляет другой стране какое-либо преимущество в торговле товарами, это преимущество должно автоматически распространяться на торговлю товарами со всеми другими странами, относительно которых действует указанный режим. Очевидно, что на рынках стран — участниц региональных торговых соглашений возможность конкуренции для производителей из других стран ограничена.

Возникают вопросы, каким образом будут развиваться дальше процессы регионализации торговли и как они будут взаимодействовать с многосторонней системой ВТО? В течение длительного времени среди исследователей, занимающихся проблемами торговой политики, ведется дискуссия о роли региональных торговых соглашений — они являются ступенями (stepping-stones) на пути многосторонней либерализации или камнем преткновения (stumbling blocks) для ее прогресса. Признанным авторитетом в этой дискуссии выступает профессор Дж. Бхагвати из Колумбийского университета, автор термина “миска спагетти”, называющий региональные торговые соглашения “термитами в торговой системе”, которые подрывают свободную торговлю [6].

На его взгляд, они либерализуют торговлю на дискриминационной основе, а их распространение ведет к хаосу в мировой торговой системе. Кроме того, Дж. Бхагвати указывает на особенность региональных торговых соглашений, которая подрывает доверие к мировой торговой системе. На примере создания ЗСТ между США и Южной Кореей он показывает, как в переговорах между сильными государствами и их более слабыми партнерами первые выдвигают требования, не касающиеся торговли, и вызывают недовольство (и даже протесты) со стороны более слабых стран. Эти требования исходят от производителей из сильных стран, лоббирующих повышение стандартов производства для того, чтобы увеличить расходы фирм-конкурентов за рубежом, инвесторов, стремящихся избежать контроля со стороны правительств принимающих стран, фирм, лоббирующих защиту своих патентов. Именно регионализацию торговли Дж. Бхагвати считает ответственной за медленное протекание Дохийского раунда переговоров ВТО, а не наоборот. Поэтому он призывает ввести мораторий на создание новых ЗСТ и начать пересмотр действующих соглашений. Таким образом, ситуативно позиция администрации Д. Трампа о пересмотре условий ЗСТ отвечает убеждениям этого ведущего специалиста в сфере торговой политики в США.

Среди исследователей торговой политики существует и другая точка зрения, состоящая в том, что именно региональные торговые соглашения, прежде всего мегарегиональные, а не ВТО, являются ступенями для продвижения свободной мировой торговли. Концентрированно эта позиция представлена в трудах Р. Болдвина из Национального бюро экономических исследований (Кембридж) [7]. В 2006 г. он очертил тенденцию, которая стала причиной изменения в 2017 г. вектора торговой политики США в сторону протекционизма. По его высказыванию, распространение цепочек создания добавленной стоимости ТНК в мировой торговле, которые он называет “разделением производства, или фрагментацией, вертикальной специализацией, или нарезкой цепочки создания добавленной стоимости”, порождает тенденцию превращения прежних бенефициаров “миски спагетти” в жертв. Именно тем обстоятельством, что в цепочках создания добавленной стоимости ТНК США бенефициаром НАФТА стала Мексика, а производители США превратились в жертв, объясняется поворот торговой политики США в сторону протекционизма.

Р. Болдвин считает, что все равно в долгосрочной перспективе регионализация торговли будет способствовать ее многосторонней либерализации. Он приводит три следующих аргумента: 1) регионализация быстро распространяется; 2) она создает трудности для торговли; 3) ВТО играет роль “случайного прохожего”, который наблюдает за процессами регионализации, хотя имеет возможности влиять на них. В качестве примера будущего лидерства региональных блоков в продвижении процессов многосторонней либерализации мировой торговли он приводит заключение по инициативе США, ЕС, Японии и Канады Соглашения об информационных технологиях ВТО (Information Technology Agreement – ИТА), к которому присоединились страны, связанные с ними региональными торговыми соглашениями. Однако современное развитие событий демонстрирует, что США не соглас-

ны на роль жертвы в цепочках создания добавленной стоимости своих ТНК, следовательно, в их торговой политике будут происходить изменения.

Дж. Бхагвати также указывает на преимущества многостороннего регионализма перед двусторонними соглашениями, которые сводятся к тому, что с меньшим количеством участников легче достичь компромиссов в переговорах [8]. Однако, кроме этого преимущества, процесс многосторонней регионализации имеет много недостатков, которые подрывают успешную многостороннюю свободную торговлю, и которые он демонстрирует на примере ТТП.

Даже мегарегиональные соглашения, такие как ТТП, не могут эффективно заменить ВТО в функциях либерализации торговли. Например, чтобы либерализовать торговлю сельскохозяйственной продукцией, нужно устранить как экспортные субсидии, так и субсидии производителям. Если в ходе переговоров по созданию ТТП удалось достичь успеха в отмене экспортных субсидий, то в рамках регионального соглашения такого масштаба, как ТТП, оказалось технически невозможным даже уменьшить субсидии производителям. Бизнес-лобби в США не заинтересованы в либерализации сельского хозяйства — они идут на уступки в сфере промышленного производства и услуг. Развитие событий в США после отказа от ТТП и оглашения намерений пересмотра НАФТА подтвердили безусловную уместность этих аргументов Дж. Бхагвати. Американские фермеры не поддерживают политику пересмотра региональных соглашений и считают оба соглашения выгодными для развития сельскохозяйственного экспорта США [9]. Таким образом, система соглашений, подобных ТТП, не может заменить систему многосторонних соглашений ВТО, поскольку, как уже отмечалось, мегарегиональные соглашения заключаются под давлением лоббистов страны-интегратора, что определяет появление в них условий, выходящих за рамки соглашений ВТО (условий ВТО-плюс). Поэтому они менее открыты для других членов с учетом того, что другие страны не имеют возможности присоединиться к отдельным положениям соглашений.

Опасностью для существования ВТО Дж. Бхагвати считает также наличие, параллельно с успешным широкомасштабным механизмом урегулирования споров в ВТО, отдельных механизмов урегулирования споров и арбитражных судов в рамках региональных торговых соглашений. Сильные страны-интеграторы, такие как США и ЕС, имеют большее влияние на результаты третейских судов, что в конечном итоге может подорвать процесс урегулирования споров ВТО.

В отдельном анализе нуждается реакция ведущих специалистов США в сфере торговой политики на возможный отказ администрации Д. Трампа от заключения многосторонних региональных торговых соглашений в пользу двусторонних.

Их озабоченность вызвана тремя аспектами этой проблемы: 1) как изменится динамика переговорных процессов о заключении региональных торговых соглашений; 2) повлияют ли эти изменения на эффективность мировой торговли; 3) в каком направлении будет развиваться мировая торговая система [10].

Двусторонние отношения не отвечают интересам ТНК и увеличат стоимость глобальных цепочек создания добавленной стоимости. Поскольку

многосторонние региональные торговые соглашения содержат положения об определении правил происхождения товаров, которые существенно уменьшают расходы производственной цепочки, двусторонние соглашения не могут обеспечить эффективное производство в пределах этих цепочек. Кроме того, многосторонние региональные соглашения более эффективны для ТНК, чем двусторонние, поскольку предоставляют больше возможностей для гармонизации стандартов. Предоставление преимуществ двусторонним соглашениям приведет к еще большей фрагментации мировой торговли. Развивающимся странам станет еще труднее решать проблемные вопросы в торговле через ВТО, что повлечет за собой снижение эффективности системы многосторонних отношений.

При анализе возможных последствий отказа США от заключения многосторонних региональных соглашений нельзя обойти вниманием уменьшение вероятности заключения Трансатлантического соглашения между США и ЕС. С учетом Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, последствия от такого мегарегионального соглашения для Украины были бы намного ощутимее, чем от соглашения ТТП.

Создание ЗСТ между ЕС и США ухудшило бы позиции стран, имеющих соглашения о ЗСТ между ЕС и США. Рынки стран, заключивших соглашения с ЕС, станут более открытыми для экспортеров из США, при этом уровень доступа на американский рынок для таких партнеров не изменится. В значительной степени эта опасность касается и Украины после вступления в действие Соглашения о ЗСТ с ЕС [11, с. 17–18]. Кроме того, создание ЗСТ открыло бы возможности для совместной дискриминации ЕС и США торговых интересов отдельных стран на мировом рынке, в том числе по политическим и экономическим факторам. Торговые барьеры, одновременно установленные ЕС и США на торговлю с отдельными странами и/или по отдельным товарным позициям, имели бы существенное негативное влияние на экономические интересы торговых партнеров. В исследовании группы авторов во главе с Г. Фелбемайром [12] сравнивается сценарий заключения соглашения о ЗСТ между ЕС и США с базовым сценарием (соглашение не было заключено). Показано, что создание ЗСТ между ЕС и США повлияет на экономическое развитие третьих стран, особенно тех, которые имеют соглашение о ЗСТ с ЕС и/или США, в том числе потенциально и Украины, причем такое влияние будет более стабильным, чем влияние какой-либо из ранее созданных ЗСТ. По результатам прогноза группы авторов во главе с Г. Фелбемайром, к 2025 г. мировой ВВП повысится на 0,29–0,44% благодаря заключению соглашения о ЗСТ ЕС – США, мировой уровень благосостояния населения – на 3,27–6,07%. Правда, увеличение произойдет в основном за счет членов ЗСТ. Вероятно, что в развитых странах, не являющихся членами данного Соглашения, и в отдельных развивающихся странах, для которых ЕС или США являются основными торговыми партнерами, произойдет уменьшение ВВП и уровня благосостояния населения. Наибольшее негативное влияние на уровень ВВП и благосостояния населения будет наблюдаться в развитых странах. В меньшей степени пострадают развивающиеся страны, которые имеют соглашения о ЗСТ с ЕС и/или США, в том числе быстроразвивающиеся страны. В целом, при усло-

вии создания ЗСТ между ЕС и США, в развивающихся странах, которые имеют соглашения о ЗСТ с ЕС и/или США, ВВП до 2025 г. снизится на 1–8%, а уровень благосостояния населения — на 2–11%. Таким образом, при условии создания ЗСТ между ЕС и США в Украине произошло бы сокращение ВВП и уровня благосостояния населения.

Предпосылки для усиления протекционизма в мировой торговле создают также провозглашенные Д. Трампом намерения повышения тарифов на импорт из некоторых стран, чтобы принудить их правительства к уступкам в заключении торговых соглашений и при их пересмотре [13], к использованию тарифных методов для возврата производства в США и сохранения рабочих мест. В аналитическом отчете агентства "Moody" отмечено, что из-за протекционистской тарифной политики проигрывают автомобилестроение, нефтепереработка и высокотехнологичные отрасли США, которые в значительной степени зависят от международных цепочек поставок. Однако ожидается позитивное влияние на металлургию и другие отрасли промышленности, сталкивающиеся с серьезной конкуренцией со стороны импорта *. В отчете агентства "Moody" также подчеркивается, что существует опасность возникновения торговых войн вследствие принятия протекционистских мер со стороны Китая и Мексики в ответ на усиление тарифной защиты рынков США, из-за чего пострадает, прежде всего, сельскохозяйственный экспорт США.

Во время мирового финансово-экономического кризиса 2008 г. и в начале периода восстановления большинство стран — членов ВТО применили протекционистские меры в рамках, предусмотренных соглашениями ВТО. Начало кризиса 2008 г. можно считать началом периода оживления политики торгового протекционизма, ведь, по данным ВТО, из 2978 торговых ограничительных мер, введенных ее членами с 2008 г., только 740 были отменены до середины октября 2016 г. Общее количество действующих по состоянию на октябрь 2016 г. ограничительных мер составляет 2238 **. Распространение протекционизма в торговой политике США еще больше усилит протекционистские течения в ВТО, что нужно учитывать в торговой политике Украины.

Кроме мер протекционизма, предусмотренных соглашениями ВТО, в последнее время распространились средства неопротекционизма — ограничения на международную торговлю, вводящиеся странами в дополнение к традиционным формам ограничения нежелательного импорта/экспорта товаров. Объем и методы применения средств неопротекционизма в значительной степени регулируются национальными правилами, что серьезно усложняет противодействие им со стороны экспортеров. Наиболее распространенные меры неопротекционизма — "добровольные" ограничения экспорта, участие госу-

* Trump election victory to alter landscape in trade, healthcare, financial regulation // Moody's Investors Service, Inc. Global Credit Research. — November 9. — 2016 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.moody.com/research/Moodys-Trump-election-victory-to-alter-landscape-in-trade-healthcare—PR_357844.

** Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report by the Director-General // WTO Trade Policy Review Body. — November 21. — 2016. — P. 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_09dec16_e.htm.

дарства во внешнеэкономических мерах, преференциальная политика в сфере государственных закупок, требования к местным компонентам, экспортное кредитование и страхование, маневрирование валютным курсом и др.

К средствам неопротекционизма следует отнести и разного рода косвенное субсидирование экспорта, направленное на повышение конкурентоспособности национальных товаров на внешних рынках. После отказа стран, имеющих право на использование экспортных субсидий, от прямого субсидирования экспорта во исполнение решений 10-й Министерской конференции ВТО (г. Найроби, 2015 г.) следует ожидать дальнейшего распространения косвенных методов поддержки экспорта.

Эффективное использование мер протекционизма в значительной степени зависит от финансовых возможностей государства, однако существуют меры, которые нуждаются только в усилении институциональной способности государства и организации эффективного взаимодействия между государством и бизнесом. Примером служит так называемая система “добровольных” ограничений экспорта, состоящая в принуждении экспортеров брать на себя обязательства по ограничению экспорта тех или иных товаров. Условная “добровольность” – это, по сути, способ избежать более серьезных и жестких протекционистских ограничений со стороны государства. Эти меры Украина уже использует на зерновом рынке с целью обеспечения продовольственной безопасности населения. Ежегодно (с 2012 г.) подписывается Меморандум между экспортерами зерна и Министерством аграрной политики и продовольствия Украины, в котором определяются верхние пределы объемов экспорта зерновых из Украины и который заключается с целью избежания запретов на экспорт.

К мерам политики неопротекционизма относится также преференциальная политика в системах государственных закупок, которая предполагает требование закупки государственными органами и предприятиями определенных товаров только у национальных фирм. Распространению этой практики противодействуют усилия ВТО по привлечению своих членов к Соглашению о государственных закупках и включению условий по либерализации рынка государственных закупок в региональные торговые соглашения. По состоянию на 19 декабря 2016 г. только 19 членов ВТО подписали Соглашение о государственных закупках (28 стран – членов ЕС подписали Соглашение как одна сторона). Украина, присоединившаяся к Соглашению о государственных закупках в 2016 г., кроме того, имеет обязательства по либерализации рынка госзакупок в соответствии с Соглашением об ассоциации с ЕС.

Требование к местным компонентам (локализации) также считается скрытым методом протекционистской торговой политики государства. Требование относительно содержания в конечном продукте, предназначенном для продажи на внутреннем рынке, определенной доли местных компонентов используется развивающимися странами в рамках политики импортозамещения, предполагающей создание и наращивание национальной базы производства товаров промежуточного потребления для отказа в дальнейшем от их импорта.

Выводы

На основе проведенного анализа возможных последствий усиления протекционистской политики в США сделан вывод, что такая тенденция не будет иметь прямого негативного влияния на внешнюю торговлю Украины, более того, позволит избежать некоторых косвенных рисков от регионализации мировой торговли. Прежде всего, это макроэкономические риски, связанные с перспективным соглашением между США и ЕС, вследствие прогнозируемого уменьшения ВВП и уровня занятости в странах, имеющих соглашения о свободной торговле с ЕС или США.

Из-за отказа США от заключения региональных торговых соглашений снизятся риски усиления политического влияния ТНК в Украине вследствие распространения в региональных торговых соглашениях положений механизма ISDS. Как показывает опыт США, закрытость переговорного процесса при заключении региональных торговых соглашений открывает возможность лоббирования ТНК своих интересов и уменьшает влияние бизнеса, создающего рабочие места на внутреннем рынке. Если результатом пересмотра в торговой политике в США станет ее большая открытость, это будет иметь влияние на модели проведения переговоров их торговыми партнерами, и более открытая модель переговоров будет распространяться среди членов ВТО. Соответственно, в перспективе производители Украины, работающие на внутреннем рынке, получат больше рычагов отстаивания своих интересов в соглашениях.

Прямыми последствиями протекционистской политики США станут усиление протекционизма в мировой торговле и рост количества торговых противоречий. Таким образом, необходимо повышать институциональные способности Правительства Украины в сфере торговой политики вместе с усилением взаимодействия между властью и бизнесом. Появится возможность использовать эту ситуацию для активизации отечественной политики протекционизма, прежде всего мер неопротекционизма, которые не нуждаются в значительных объемах государственного финансирования, с целью защиты местных предприятий и рабочих мест от иностранной конкуренции.

Список использованной литературы

1. *Allee T., Lugg A.* Who wrote the rules for the Trans-Pacific Partnership? // Department of Government and Politics, University of Maryland, USA [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2053168016658919>.
2. *Tucker T.* Inside the Black Box: Collegial Patterns on Investment Tribunals // Journal of International Dispute Settlement. — 2016. — Vol. 7. — Issue 1. — P. 183–204 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2666598.
3. *Tucker T.* Investment Agreements versus the Rule of Law? // UNCTAD-IPFSD-Forum Discussion Paper. — October 9. — 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2379283.

4. *Malcolm J.* Does Trump's Withdrawal From TPP Signal a New Approach to Trade Agreements? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.eff.org/deeplinks/2017/01/does-trumps-withdrawal-tpp-signal-new-approach-trade-agreements>.

5. *Malcolm J.* Consumers Press the USTR Nominee on Trade Transparency [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.eff.org/deeplinks/2017/03/consumers-press-ustr-nominee-trade-transparency>.

6. *Bhagwati J.* Termites in the Trade System // *The New York Sun*. – July 2. – 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nysun.com/opinion/termites-in-the-trade-system/81080>.

7. *Baldwin R.* Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs On The Path To Global Free Trade / National Bureau of Economic Research. – Working Paper № 12545. – Cambridge. – September. – 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nber.org/papers/w12545>.

8. *Bhagwati J.* Why the TPP is Undermining the Doha Round / East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eastasiaforum.org/2013/01/14/why-the-tpp-is-undermining-the-doha-round/>.

9. *Wall D.* Local farmer wants Trump to keep trade agreements in place, says they are good for agriculture [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kshb.com/news/local-news/local-farmer-wants-trump-to-keep-trade-agreements-in-place-says-they-are-good-for-agriculture>.

10. *Gertz G.* What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners? / The Brookings Institution. – Washington. – February 8. – 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/?utm_campaign=Brookings+Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=42428351.

11. *Можливості і застереження щодо наслідків уведення в дію положень Угоди про асоціацію між ЄС та Україною : наук. доп. ; [за ред. В.М. Гейця, Т.О. Осташко, В.О. Точиліна] – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2013. – 98 с.*

12. *Felbermayr G. et al.* Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA / Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. – Munich, 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen.html?>

13. *Geewax M.* 3 Ways President-Elect Trump May Shake Up Trade Policy // NPR (National Public Radio, U.S). – November 9. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/11/09/501464785/three-ways-president-elect-trump-may-shake-up-trade-policy>.

References

1. Allee T., Lugg A. Who wrote the rules for the Trans-Pacific Partnership? Department of Government and Politics, University of Maryland, USA, available at: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2053168016658919>.

2. Tucker T. Inside the Black Box: Collegial Patterns on Investment Tribunals. *Journal of International Dispute Settlement*, 2016, Vol. 7, Issue 1, pp. 183–204, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2666598.

3. Tucker T. Investment Agreements versus the Rule of Law? UNCTAD-IPFSD-Forum Discussion Paper, October 9, 2013, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2379283.

4. Malcolm J. Does Trump's Withdrawal From TPP Signal a New Approach to Trade Agreements?, available at: <https://www.eff.org/deeplinks/2017/01/does-trumps-withdrawal-tpp-signal-new-approach-trade-agreements>.

5. Malcolm J. Consumers Press the USTR Nominee on Trade Transparency, available at: <https://www.eff.org/deeplinks/2017/03/consumers-press-ustr-nominee-trade-transparency>.

6. Bhagwati J. Termites in the Trade System. *The New York Sun.*, July 2, 2008, available at: <http://www.nysun.com/opinion/termites-in-the-trade-system/81080>.

7. Baldwin R. Multilaterilising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs On The Path To Global Free Trade. National Bureau of Economic Research. Working Paper № 12545, Cambridge, September, 2006, available at: <http://www.nber.org/papers/w12545>.

8. Bhagwati J. Why the TPP is Undermining the Doha Round. *East Asia Forum: Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific*, available at: <http://www.eastasiaforum.org/2013/01/14/why-the-tpp-is-undermining-the-doha-round/>.

9. Wall D. Local farmer wants Trump to keep trade agreements in place, says they are good for agriculture, available at: <http://www.kshb.com/news/local-news/local-farmer-wants-trump-to-keep-trade-agreements-in-place-says-they-are-good-for-agriculture>.

10. Gertz G. What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners? The Brookings Institution. Washington, February 8, 2017 available at: https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/?utm_campaign=Brookings+Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=42428351.

11. *Mozhlyvosti i Zasterezhennya Shchodo Naslidkiv Uvedennya v Diyu Polozhen' Uhody pro Asotsiatsiyu Mizh ES ta Ukrainoyu* [Opportunities and Warnings Regarding the Consequences of Implementation of the Provisions of the Association Agreement between the EU and Ukraine. V.M. Heyets, T.O. Ostashko, V.O. Tochilin (Eds.)]. Kyiv, Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2013 [in Ukrainian].

12. Felbermayr G. et al. Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA. Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Munich, 2013, available at: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen.html?> [in German].

13. Geewax M. 3 Ways President-Elect Trump May Shake Up Trade Policy. NPR (National Public Radio, U.S), November 9, 2016, available at: <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/11/09/501464785/three-ways-president-elect-trump-may-shake-up-trade-policy>.