

Процесс принятия внешнеполитических решений в США на примере торговой войны с Китаем (2018–2020 гг.)

Роман Р. Романов

*Российский государственный гуманитарный университет
Москва, Россия, roman-romanov-1998@list.ru*

Аннотация. В статье анализируется процесс выработки и реализации торговой стратегии Соединенных Штатов Америки в отношении Китайской Народной Республики в 2018–2020 гг. Автор пытается не только описать ход событий, но и комплексно изучить особенности процесса принятия решений в сфере торговли при Дональде Трампе.

Президент придерживался жесткой позиции и считал, что максимальное давление вынудит Пекин пойти на уступки. Можно выделить два аспекта, которые снизили эффективность этой стратегии. Первое: особенности личности Д. Трампа дестабилизировали дипломатический процесс. Непоследовательность и частые изменения в риторике углубили кризис китайско-американских отношений. Второе: изначально президент не понимал, как работает система принятия внешнеполитических решений. Создание команды по вопросам торговли заняло почти год. В итоге была сформирована группа, которой удалось выработать план взаимодействия с КНР, а также заручиться одобрением со стороны Конгресса. Однако она не смогла наладить систему постоянной коммуникации с президентом, который даже в период переговоров открыто противоречил позиции американской делегации.

Таким образом, несмотря на относительно эффективную систему принятия решений (с точки зрения структуры: советники, сотрудничество с профильными комитетами в конгрессе), Трампу не удалось создать долгосрочную стратегию для урегулирования коммерческих отношений между США и КНР.

Ключевые слова: США, КНР, двусторонние отношения, торговая война, глобальное противостояние

Для цитирования: Романов Р.Р. Процесс принятия внешнеполитических решений в США на примере торговой войны с Китаем (2018–2020 гг.) // Вестник РГТУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2022. № 1. С. 41–54. DOI: 10.28995/2073-6339-2022-1-41-54

Foreign policy decision making in the United States on the example of the trade war with China (2018–2020)

Roman R. Romanov

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia
roman-romanov-1998@list.ru*

Abstract. The article studies the development and implementation process of the US trade strategy towards the People's Republic of China in 2018–2020. The author tries not only to describe the state of things but thoroughly analyze the peculiarities of the decision-making procedure in trade during Donald Trump's tenure.

The President was a hardliner and thought that maximum pressure would force Beijing to make concessions. We can discern two aspects which have decreased that strategy's efficiency. First, Trump's persona has destabilized the diplomatic process. Inconsistency and ever-changing rhetoric have deepened the crisis in the Sino-American relations. Second, right from the beginning, the president did not understand the way the decision-making process worked. The formation of the team in charge of trade took almost a year. In the end, a special group was set up; it managed to elaborate a plan of coordination with the PRC and also secure the Congress support. However, it was unable to establish a regular communication system with the president, who even during the negotiations was openly contradicting the official position of the US delegation.

Thus, despite a relatively efficient decision-making system (from a structural standpoint: advisors, cooperation with the Congressional Committees), Trump turned out to be inept to develop a long-term strategy to regulate the commercial relations between the USA and the PRC.

Keywords: USA, PRC, trade relations, trade war, global rivalry

For citation: Romanov, R.R. (2022), "Foreign policy decision making in the United States on the example of the trade war with China (2018–2020)", *RSUH/RGGU Bulletin. "Political Science. History. International Relations" Series*, no. 1, pp. 41–54, DOI: 10.28995/2073-6339-2022-1-41-54

Введение

Актуальность выбранной темы определяется несколькими факторами.

Во-первых, Соединенные Штаты Америки и Китайская Народная Республика – первые экономики мира, изменение торговой политики которых может оказать влияние не только на двусторонние коммерческие отношения, но и на развитие и стабильность системы международной торговли.

Во-вторых, до сих пор между КНР и США не структурировали правовую базу для развития торгового взаимодействия. В январе 2020 г. была заключена первая фаза сделки, но ее условия не выполняются ввиду продолжающегося эпидемиологического кризиса и некоторых взаимных противоречий.

В-третьих, несмотря на то что Дональд Трамп проиграл президентские выборы, нынешняя администрация продолжает использовать инструменты предыдущей: секторальные санкции, нетарифные ограничения. Риторика Джо Байдена более последовательна и менее агрессивна, тем не менее, исходя из общественного и двухпартийного консенсуса, Китай продолжает считаться одним из главных противников США на международной арене.

Цель статьи – отследить эффективность системы принятия внешнеполитических решений по торговым вопросам в президентство Д. Трампа.

Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

- выделить основных акторов в формировании коммерческих отношений;
- изучить процесс выработки торговой стратегии США;
- охарактеризовать влияние личности президента на развитие торговли с Китаем;
- проанализировать состав команды по решению торговых вопросов в 2017–2020 гг.

Для выполнения задач задействованы следующие методы исследования: *институциональный подход* позволил проанализировать современный процесс принятия внешнеполитических решений в США; *структурно-функциональный метод* способствовал пониманию механизма сдержек и противовесов в американской политической системе; *эмпирический метод* был задействован при изучении массовых опросов и статистики.

Формирование торговой стратегии: участники, юридическое обоснование

Согласно конституции Соединенных Штатов, регулировка торговых отношений входит в зону ответственности конгресса (глава I, часть 8, пункт 3)¹. Он может делегировать часть этих полномочий президенту с помощью специального акта, в котором изложены

¹ The U.S. Constitution, Article I, Section 8, C. 3 [Электронный ресурс] // Constitution Annotated. URL: <https://constitution.congress.gov/browse/article-1/section-8/> (дата обращения 11 декабря 2021).

не только права, но и время, в течение которого глава государства может ими распоряжаться. Такая практика применялась до переформатирования процесса принятия решений в сфере торговли в 1960–1970-х гг.² Этим изменением способствовала общая трансформация механизма выработки геополитической стратегии США во второй половине XX в. С началом холодной войны президент стал доминирующей фигурой во внешней политике Вашингтона. Этому способствовало два основных фактора. Во-первых, исторически возможности участия хозяина Белого дома в дипломатии были менее ограничены, так как конституция наделила его полномочиями главного переговорщика. Во-вторых, с началом холодной войны и созданием ядерного оружия полномочия главнокомандующего ВС, также гарантированные конституцией, стали основополагающими для обеспечения национальной безопасности в условиях противостояния двух сверхдержав.

Торговая политика в условиях противостояния двух систем (социалистической и капиталистической) стала одним из основных инструментов влияния Вашингтона³. Увеличение роли исполнительной власти в управлении коммерческими отношениями происходило постепенно. Из документов, обеспечивающих правовую базу действий президента в сфере торговли, можно выделить три основных: Закон о развитии торговли 1962 г.⁴, Акт о торговле 1974 г.⁵, Акт об экономических полномочиях 1977 г.⁶

Тем не менее система сдержек и противовесов продолжала функционировать. В документе 1962 г. Капитолий поддержал инициативу президента по созданию департамента *торгового послан-*

² Lewis C.D. Presidential Authority over Trade: Imposing Tariffs and Duties [Электронный ресурс] // Congressional Research Service. 2016. December 9. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44707.pdf> (дата обращения 21 ноября 2021).

³ Alessi C., McMahon R. U.S. Trade Policy [Электронный ресурс] // Council on Foreign Relations. 2012. March 14. URL: <https://www.cfr.org/background/US-trade-policy> (дата обращения 11 декабря 2021).

⁴ Trade Expansion Act of 1962 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg872.pdf> (дата обращения 11 декабря 2021).

⁵ Trade Act of 1974 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf> (дата обращения 11 декабря 2021).

⁶ International Emergency Economic Powers Act of 1977 [Электронный ресурс] // The U.S. Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/7738> (дата обращения 11 декабря 2021).

ника, который отвечал бы за ведение переговоров и стратегическое планирование, что позволяло конгрессу уменьшить роль министерства торговли и государственного департамента в торговой сфере (ведомства, напрямую подконтрольные президенту). Кроме того, конгресс сохранил за собой право ратифицировать итоговые соглашения, разработанные Белым домом.

Акт 1974 г. также гарантировал посланнику юридический статус, формально делая этот пост «кабинетным», но в то же самое время не находящимся под единоличным контролем главы исполнительной власти. Торговый представитель – это связующее звено между президентом и Капитолием (в первую очередь с Бюджетным комитетом⁷ палаты и сенатским комитетом по финансовым делам⁸) по вопросам торговых отношений. Также он отвечает за связи с представителями разных секторов экономики [McCormick 2018].

Инициативы главы государства проверяются независимым ведомством – комиссией по международной торговле США: состоит из шести секретарей, которых назначает президент и утверждает конгресс, количество представителей одной партии не может превышать трех человек. Таким образом, минимизируется возможность вынесения предвзятого и политически мотивированного решения. Задачей организации является рассмотрение заявлений компаний, рассчитывающих на поддержку со стороны федерального правительства, а также консультирование властей по вопросам тарифного и иного регулирования коммерческих отношений [McCormick 2018].

Таким образом, со второй половины XX в. основными акторами в процессе принятия решений в торговой сфере являлись: президент, торговый посланник, конгресс (*первый эшелон*); Министерство торговли, комиссия по внешней торговле (*второй эшелон*); а также профильные ведомства и представители бизнеса (*третий эшелон*). Были попытки минимизации роли посланника со стороны Белого дома – при Р. Никсоне и Р. Рейгане, – однако Капитолий пресекал эти действия дополнительными законопроектами, направленными на увеличение автономии главного переговорщика [McCormick 2018, pp. 286, 288].

⁷ Ways and Means Committee [Электронный ресурс] // US Congress. URL: <https://waysandmeans.house.gov> (дата обращения 24 ноября 2021).

⁸ Senate Committee on Finance [Электронный ресурс] // US Senate. URL: <https://www.finance.senate.gov> (дата обращения 24 ноября 2021).

*Торговая стратегия в отношении Китая
в президентство Дональда Трампа:
команда и реализация*

Для более детального понимания коммерческой политики США в 2017–2021 гг. также необходимо изучить позицию и стиль работы внутри Белого дома в этот период. На протяжении многих лет, еще будучи бизнесменом, Дональд Трамп настаивал на необходимости ведения жесткой торговой политики. В своей книге «Искусство сделки», опубликованной в 1987 г., он писал, что своим успехом Япония обязана «одурачиванию» Соединенных Штатов «корыстной торговой политикой» [Trump et al. 1987, p. 146]. Трамп уверен, что отрицательный торговый баланс – показатель замедления экономики, хотя базовая теория и факты утверждают обратное. Например, резкое снижение торгового дефицита США произошло в 2008 г. во время Великой рецессии⁹. Также бывший президент был убежден в возможности полного восстановления производственных рабочих мест, игнорируя такие факторы, как цифровизация экономики, ИИ, которые способствуют трансформации рынка труда. Директор национального экономического совета Гэри Коэн пытался объяснить это президенту, но тот утверждал, что не понимает. На вопрос советника, почему он придерживается таких взглядов, Трамп предположительно ответил: «Я просто верю. Это моя позиция на протяжении 30 лет» [Woodward 2018, pp. 121–124].

Стиль работы президента формировался исходя из его опыта управления компанией. Одним из элементов было создание пула советников, которые за счет высокого уровня конкуренции¹⁰ смогут достичь более продуктивного и правильного результата, иначе говоря, того, что нужно главе корпорации. Трамп неоднократно заявлял, что ему нужны люди с инстинктом «убийцы»¹¹, это была часть его жизненной философии [Sims 2019]. В этом заключалась одна из основных проблем – президент не понимал, как функцио-

⁹ *Buchholz K.* U.S. – China Trade Deficit Keeps Growing Despite Tariffs [Электронный ресурс] // Statista. 2019. May 10. URL: <https://www.statista.com/chart/16629/china-us-trade-deficit-grows/> (дата обращения 21 ноября 2021).

¹⁰ *Wright T.* Trump's team of rivals, riven by distrust [Электронный ресурс] // The Brookings Institution. 2016. December 15. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/12/15/trumps-team-of-rivals-riven-by-distrust/> (дата обращения 22 ноября 2021)

¹¹ «Убийца» как человек, достигающий результатов любым путем. В английском используется слово “killer”. «Убийца» в значении «преступник» – “murderer”.

нирует политическая система Соединенных Штатов и пытался выстраивать корпоративную модель управления госаппаратом.

Ввиду этих факторов с самого начала администрация столкнулась с тремя проблемами в формировании стратегии по переформатированию торговли.

Во-первых, не была налажена структура взаимодействия между профильными органами. В январе 2017 г. создали две новые должности: главный стратег Белого дома и директор Национального торгового совета. Первая существовала параллельно с офисом советника при президенте США, вторая – с главой Национального экономического совета и торгового посланника.

Во-вторых, один из основных акторов в переговорном процессе по коммерческим – торговый посланник – в первые месяцы администрации не был утвержден конгрессом, это произошло только в мае 2017 г.

В-третьих, нежелание президента изменить свое мнение относительно отрицательного сальдо и тарифов не позволяло наладить полноценный процесс по выработке торговой стратегии.

В период после инаугурации до мая 2017 г. сложилось несколько условных групп интересов в сфере торговли: Коэн-Портер (*голуби*), Бэннон-Наварро (*ястребы*), Мнучин-Росс (*ястребы*). Ястребы доминировали в администрации, их также можно разделить на две группы: радикальные и умеренные. К первым относятся Бэннон, Наварро. Представителем второй являлся Стивен Мнучин, который поддерживал торговую политику президента, но настаивал на более конструктивном подходе¹².

Также необходимо понимать, что взаимодействие этих групп происходило в контексте конкуренции двух больших: команда Стивена Бэннона и сторонники Иванки Трамп и Джареда Кушнера. Состав коалиций постоянно менялся, борьба между родственниками Трампа и его главным стратегом отразилась на функционировании исполнительной власти.

До утверждения Роберта Лайтхайзера в качестве торгового посланника Стивен Бэннон взял на себя управление коммерческими отношениями вместе с Питером Наварро. Их цель – пересмотреть сделки сразу с несколькими сторонами: партнеры по НАФТА, ЕС и Китай. Он был убежден в возможности второго индустриального века Америки [Wolff 2018], который мог наступить, по мнению Бэннона, только после ликвидации торговой системы, сложив-

¹² White B. War inside Trump trade team triggers global angst [Электронный ресурс] // Politico. 2018. May 31. URL: <https://www.politico.com/story/2018/05/31/donald-trump-economic-advisers-trade-war-616110> (дата обращения 22 ноября 2021).

шейся в эпоху глобализации¹³. С января по апрель Бэннон обладал наибольшим влиянием на президента. За это время не была сформирована структура действий, главный стратег при президенте предлагал действовать как можно быстрее: оказать максимальное давление на оппонентов и обойти конгресс, применив привилегии исполнительной власти [Davis, Wei 2020].

Эри Коэн (глава НЭК¹⁴) и Роб Портер пытались помешать группе Бэннона-Наварро. Так, состав национального совета по торговле¹⁵ (возглавлял П. Наварро) не был утвержден, а офис находился вне Белого дома. Кроме того, некоторые запросы Наварро о встрече не доходили до президента, так как Портер их умышленно перехватывал [Davis, Wei 2020]. Отсутствие торгового посланника и параллельное вовлечение разных ведомств дезориентировало торговую стратегию США: проблема отсутствия консенсуса отягощалась постоянным вмешательством ведомств в дела друг друга.

Первый этап переговоров с Поднебесной поручили организовать Уилбр Россу и Стивену Мнучину, главы министерства торговли и финансов заменяли торгового посланника. Проблема заключалась в том, что китайская сторона внесла все предложения, которые делались Вашингтону с 2006 г. (*возможность экспортировать говядину, начать процесс лицензирования Visa и Master Card*) – не были согласованы структурные факторы взаимодействия (*субсидии, девальвация*). Кроме того, Росс пытался договориться о снижении производственных мощностей китайской сталелитейной промышленности на 15–20% [Davis, Wei 2020], что помогло бы американским компаниям, в которые инвестировал Росс¹⁶.

Однако в мае конгресс утвердил Роберта Лайтхайзера в качестве торгового посланника. Он намеревался достичь не столько торгового баланса с Пекином, сколько структурных изменений в китайской экономике, что ставило под сомнение достижение тандема Росс – Мнучин. Его мнение совпадало с позицией министра

¹³ Chu B. What is Steve Bannon's 'economic nationalism'? And should we be scared? [Электронный ресурс] // The Independent. 2017. February 24. URL: <https://www.independent.co.uk/news/business/news/steve-bannon-economic-nationalism-what-is-it-explained-donald-trump-cpac-2017-a7598181.html> (дата обращения 22 ноября 2021).

¹⁴ Национальный экономический совет – аналог СНБ по экономическим вопросам. В торговой сфере полномочия НЭК ограничиваются департаментом торгового посланника.

¹⁵ НСТ – ведомство, созданное Д. Трампом для выработки торговой стратегии, частично осуществляющее функции департамента торгового посланника. По сути, не действовал.

¹⁶ Wilbur Ross Portfolio [Электронный ресурс] // Guru Focus. URL: <https://www.gurufocus.com/guru/wilbur+ross/current-portfolio/top-holdings> (дата обращения 23 ноября 2021).

финансов (*Минучин*) и главы совета экономической безопасности (*Г. Коэн*). Также Лайтхайзер был сторонником оказания давления на Китай – это привлекло на его сторону Наварро. Новый посланник изложил свое мнение президенту, в июле подписание соглашения было отменено, Росс был отстранен от переговорного процесса [Davis, Wei 2020]. Роберт Лайтхайзер начал сближаться с Джаредом Кушнером (основной противник С. Бэннона), а уже в августе Стивен Бэннон был уволен [Davis, Wei 2020].

Торговый посланник наладил систему взаимодействия между конгрессом и Белым домом, а также оптимизировал консультации с комиссией по международной торговле. Партнерские отношения с Кушнером дали возможность выстроить диалог с президентом, непостоянство и непредсказуемость которого продолжали создавать проблемы переговорному процессу.

Р. Лайтхайзер предложил действовать в соответствии с конституционными нормами и обратиться к части 301 акта 1974 г., которая позволяла Д. Трампу вводить тарифные и нетарифные ограничения. Тем самым он предотвращал возможность обвинений в превышении полномочий и обеспечивал правовую базу для действий администрации. Лайтхайзер на протяжении всех 4 лет активно консультировался с комиссией по международной торговле (2017 г.¹⁷, 2018 г.¹⁸, 2019 г.¹⁹, 2020 г.²⁰). Ведомство, несмотря на перевес в пользу

¹⁷ Initiation of Section 301 Investigation [Электронный ресурс] // Federal Register. 2017. August 24. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/24/2017-17931/initiation-of-section-301-investigation-hearing-and-request-for-public-comments-chinas-acts-policies> (дата обращения 24 ноября 2021).

¹⁸ Request for Comments Concerning Proposed Modification of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation [Электронный ресурс] // Federal Register. 2018. July 17. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/07/17/2018-15090/request-for-comments-concerning-proposed-modification-of-action-pursuant-to-section-301-chinas-acts> (дата обращения 24 ноября 2021).

¹⁹ U.S. – Korea FTA: Advice on Modifications to Certain Textile and Apparel Rules of Origin [Электронный ресурс] // USITC. 2019. July. URL: <https://otexa.trade.gov/PDFs/USITC%20advice%20on%20KORUS%20FTA%20modifications%20to%20certain%20rules%20of%20origin.pdf> (дата обращения 24 ноября 2021).

²⁰ USTR Requests the International Trade Commission Commence a Section 201 Global Safeguard Investigation for Blueberries [Электронный ресурс] // Office of the USTR. 2020. September 29. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/september/ustr-requests-international-trade-commission-commence-section-201-global-safeguard-investigation> (дата обращения 24 ноября 2021).

демократов 3 к 2 (одно место оставалось вакантным), в некоторых случаях поддерживало повестку администрации²¹. Также торговый посланник сумел наладить отношения с профильными комитетами в конгрессе даже после победы демократов в палате представителей²², чем гарантировал продление парламентского механизма «fast track», позволяющего президенту предоставлять Капитолию уже готовое соглашение на рассмотрение без предварительного вмешательства законодательной власти [McCormick 2018].

Роберт Лайтхайзер работал над созданием новых механизмов регулирования американо-китайских коммерческих отношений. В долгосрочной перспективе они должны были сгенерировать структурные изменения в торговой политике КНР. Он настаивал на максимальном давлении и постепенном усилении тарифного режима. Благодаря многолетнему опыту Лайтхайзеру удалось наладить межинституциональное сотрудничество (президент–Конгресс–экспертиза). Однако эти успехи не способствовали полной стабилизации и структурированию торговой стратегии, так как Лайтхайзер и остальные советники не смогли убедить президента в важности долгосрочной стратегии.

Одним из примеров является внесение Huawei в «список организаций»²³ в мае 2019 г. (список юридических лиц, которые рассматриваются правительством США в качестве угрозы национальной безопасности). Согласно этому решению, желающие проводить транзакции с компанией-фигурантом должны подать заявление на получение лицензии от бюро производства и безопасности при Министерстве торговли. Однако ведомство официально придерживалось принципа «презумпции отказа», что ограничивало возможность одобрения запроса в большинстве случаев²⁴.

²¹ US trade agency rules imports harmed solar panel makers, setting up Trump tariff decision [Электронный ресурс] // CNBC. 2021. September. URL: <https://www.cnbc.com/2017/09/22/us-trade-agency-rules-imports-harmed-solar-panel-makers.html> (дата обращения 24 ноября 2021).

²² 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program [Электронный ресурс] // Office of the United States Trade Representative. 2018. March. P. 274. URL: https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf (дата обращения 25 ноября 2021).

²³ Entity List [Электронный ресурс] // U.S. Department of Commerce. URL: <https://www.commerce.gov/tags/entity-list> (дата обращения 25 ноября 2021).

²⁴ Five things to know about the US 'blacklist' on Huawei [Электронный ресурс] // Nikkei Asia. 2019. May 17. URL: <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/Five-things-to-know-about-the-US-blacklist-on-Huawei> (дата обращения 25 ноября 2021).

Президент при содействии Джона Болтона объявил об этих мерах, когда Лайтхайзер и Мнучин вели переговоры в Пекине. Процесс, по воспоминаниям очевидцев, мог завершиться согласованием торговой сделки между США и КНР в мае 2019 г. Посланник и министр финансов были против санкций в отношении телекоммуникационной компании, однако не высказали свое мнение. Трамп рассматривал инициативу СНБ как дополнительный инструмент воздействия на Поднебесную, что усилит позицию Соединенных Штатов во время переговоров. Однако Болтон настаивал на более жестких действиях: размещение в Азии баллистических ракет средней дальности и увеличение поставок военной техники Тайваню.

Китайцы приостановили переговоры. Стратегия максимального давления не сработала. Шаг Белого дома был признан ошибочным (без официальных заявлений), буквально через пять дней администрация начала смягчать меры, направленные против Huawei²⁵. Однако инициатива по внесению компании в список была одобрена конгрессом, который попытался лишить президента возможности отменить это решение без одобрения со стороны Капитолия, но закон до сих пор не имеет юридической силы²⁶. Одной из возможных причин является желание Трампа и его команды продолжить переговоры, что и произошло в преддверии саммита G20 в Осаке, Р. Лайтхайзер еще до мероприятия назначил встречу с китайцами²⁷.

Очередной этап диалога длился до августа, большинство высокопоставленных членов кабинета убеждали президента выделить дополнительное время [Davis, Wei 2020]. Трамп, в свою очередь, требовал немедленно заключить сделку по поставке сельскохозяйственной продукции (*летом 2019 г. экстремальная жара ухудшила урожайность*²⁸, а *федерального финансирования было недостаточ-*

²⁵ Trump Administration Eases Ban On Huawei After Technology Stocks Tumble [Электронный ресурс] // NPR. 2019. May 20. URL: <https://www.npr.org/2019/05/20/724910121/after-trump-ban-huawei-phones-will-lose-access-to-google-software> (дата обращения 25 ноября 2021).

²⁶ H.R.3759 – Defending America's 5G Future Act [Электронный ресурс] // Congress of the United States. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3759> (дата обращения 25 ноября 2021).

²⁷ US Trade Representative Robert Lighthizer says he will meet with Chinese counterpart ahead of Trump-Xi meeting at G-20 [Электронный ресурс] // CNBC. 2019. June 19. URL: <https://www.cnbc.com/2019/06/19/ustr-lighthizer-will-meet-with-chinese-counterpart-before-trump-xi-meet-at-g-20.html> (дата обращения 25 ноября 2021).

²⁸ 'It never stops': US farmers now face extreme heat wave after floods and trade war [Электронный ресурс] // CNBC. 2019. July 20. URL: https://www.cnbc.com/2019/07/19/extreme-heat-wave-hits-us-farmers-already-suffering-from-flooding.html?__source=iosappshare%7Cph.telegra.Telegraph.Share (дата обращения 25 ноября 2021).

но, чтобы покрыть убытки фермеров от погодных условий и торговой войны. Сельские жители – одна из самых важных электоральных групп для Трампа). Президент не послушал советников и объявил о новых тарифных ограничениях в своем аккаунте в Twitter.

Изначально Трамп не пытался детально изучить вопрос. По свидетельству очевидцев, он всегда смотрел на ситуацию через призму соотношения экспорта к импорту, структурные вопросы его не интересовали. Основной целью было обеспечить поставки продукции и товаров, которые относились либо к региону, либо к группе населения, которые были необходимы для переизбрания в 2020 г. Эту стратегию можно объяснить теорией, разработанной А. Минцем. Согласно полиэверистической модели, глава государства принимает решения исходя исключительно из своих политических интересов [Mintz 2003]. Главная цель Трампа – переизбрание, долгосрочная реформа торговой системы (требующая большего времени на реализацию) не способствовала решению центральной проблемы для президента.

Однако общественные опросы показывали непопулярность торговой войны²⁹, результаты промежуточных выборов это доказали: республиканцы проиграли в округах, наиболее пострадавших от тарифов³⁰. Тем не менее президент не отказался от стратегии максимального давления. Это также можно объяснить самоуверенностью Трампа. Решатель³¹ продолжает действовать определенным образом, несмотря на продолжительное ухудшение ситуации. Этот процесс называется иррациональной эскалацией обязательства (“irrational escalation of commitment”), актер пытается преодолеть проблему, затрачивая все больше ресурсов [Kahneman, Tversky 1979].

Непоследовательность и непредсказуемость президента способствовали срыву стабильного переговорного процесса. Трамп считал себя основным «мастером сделок», мнение советников в большинстве случаев игнорировалось, или он мог сначала согласиться с противоположной позицией, но в итоге сделать по-своему. То же самое касается экспертно-аналитического сообщества. Трамп кон-

²⁹ Trump’s tariffs were already unpopular with voters before he fired his latest shot in the China trade war [Электронный ресурс] // CNBC. 2018. September 18. URL: <https://www.cnbc.com/2018/09/18/trump-tariffs-on-china-are-unpopular-ahead-of-2018-midterms.html> (дата обращения 25 ноября 2021).

³⁰ Blanchard E.J., Bown C.P., Chor D. Did Trump’s Trade War Impact the 2018 Election [Электронный ресурс] // Business Insider. 2019. November 26. URL: <https://www.chadpdown.com/wp-content/uploads/2019/11/BBC-November-2019.pdf> (дата обращения 25 ноября 2019).

³¹ Decision-maker.

сультировался по общим вопросам внутренней и международной политики, но торговля не обсуждалась – инструмент был определен (*тарифы*), стратегия (*максимальное давление*) оставалась неизменной. Представители больше 60 центров сотрудничали с администрацией, основным мозговым тростом для президента был Heritage Foundation. Согласно внутреннему исследованию, администрация Трампа использовала 2/3 рекомендаций центра³². Несмотря на это, Белый дом не учитывал аналитические записки и консультации центра, которые опровергали эффективность тарифных ограничений³³.

Заключение

На основании всего перечисленного можно сделать два основных вывода.

Во-первых, с точки зрения процесса принятия решений торговая политика Трампа – одна из самых системных сфер его президентства. Белый дом сумел создать команду, наладить взаимодействие с конгрессом. Решения принимались в рамках актуального законодательства, что позволило президенту осуществлять коммерческую стратегию практически единолично.

Во-вторых, несмотря на эти преимущества, эффективная реализация торговой политики, особенно на китайском направлении, саботировалась нерациональностью и непредсказуемостью президента. Учитывая особенности механизма принятия решений в США, консенсус законодательной и исполнительной власти – один из главных факторов в создании правовой базы отношений (например, заключение договора). Но наличие согласия между Капитолием и Белым домом не помогло осуществить структурную реформу американо-китайских отношений из-за неготовности президента выработать долгосрочную стратегию. Пренебрежение дипломатическим протоколом, нарушение договоренностей и чрезмерное давление – все это стало причиной увеличения недоверия между США и КНР, соответственно, минимизировало возможности на заключение комплексного торгового соглашения.

³² Think Tanks, Trump Town [Электронный ресурс] // ProPublica. URL: https://projects.propublica.org/trump-town/organization_categories/think-tanks (дата обращения 25 ноября 2021).

³³ Walters R. A Major Threat to Our Economy – Trump's Trade War with China Is Neither Good nor Easy to Win [Электронный ресурс] // The Heritage Foundation. 2019. October 1. URL: <https://www.heritage.org/trade/commentary/major-threat-our-economy-trumps-trade-war-china-neither-good-nor-easy-win> (дата обращения 25 ноября 2021).

Литература

- Davis, Wei 2020 – *Davis B., Wei L. Superpower Showdown*. N.Y.: Harper Business, 2020. 480 p.
- Kahneman, Tversky 1979 – *Kahneman D., Tversky A. Prospect theory: an analysis of decision under risk* // *Econometrica*. 1979. March. Vol. 47. No. 2. P. 263–291.
- McCormick 2018 – *McCormick J.M. The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*. N.Y.: Rowman & Littlefield, 2018. 471 p.
- Mintz 2003 – *Mintz A. Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003. 184 p.
- Sims 2019 – *Sims C. Team of Vipers. My 500 Extraordinary Days in the Trump White House. Former special assistant to the president*. N.Y.: Thomas Dunne Books & St. Martin's press, 2019. 384 p.
- Trump 1987 – *Trump D. The Art of the Deal*. N.Y.: Ballantine Books, 1987. 303 p.
- Wolff 2018 – *Wolff M. Fire and Fury: Inside the Trump White House*. N.Y.: Henry Holt and Company, 2018. 321 p.
- Woodward 2018 – *Woodward B. Fear. Trump in the White House*. N.Y.: Simon & Schuster, 2018. 448 p.

References

- Davis, B. and Wei, L. (2020), *Superpower Showdown*, Harper Business, N.Y., USA.
- Kahneman, D. and Tversky, A. (1979), "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrica*, vol. 47, no. 2, pp. 263–291.
- McCormick, J.M. (2018), *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence*, Rowman & Littlefield, N.Y., USA.
- Mintz A. (2003), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*, Palgrave Macmillan, N.Y., USA.
- Sims, C. (2019), *Team of Vipers. My 500 Extraordinary Days in the Trump White House. Former special assistant to the president*, Thomas Dunne Books & St. Martin's press, N.Y., USA.
- Trump, D. (1987), *The Art of the Deal*, Ballantine Books, N.Y., USA.
- Wolff, M. (2018), *Fire and Fury: Inside the Trump White House*, Henry Holt and Company, N.Y., USA.
- Woodward, B. (2018), *Fear. Trump in the White House*, Simon & Schuster, N.Y., USA.

Информация об авторе

Роман Р. Романов, магистрант, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., 6; roman-romanov-1998@list.ru

Information about the author

Roman R. Romanov, master's degree student, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Square, Moscow, Russia, 125047; roman-romanov-1998@list.ru