

МЕСТО КОНГРЕССА ВО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОМ КУРСЕ США В ОТНОШЕНИИ КИТАЯ (1993–2021)

А. В. Беляева

*Могилевский государственный университет им. А. А. Кулешова,
ул. Космонавтов, 1, 212022 г. Могилев, Беларусь, anna271533@mail.ru*

В статье рассмотрена роль Конгресса США в формировании и развитии китайского вектора внешней политики США.

Ключевые слова: американо-китайские отношения; Конгресс; США; Китай; Демократическая партия; Республиканская партия.

CONGRESS' INFLUENCE ON US POLICY TOWARDS CHINA

A. V. Belyaeva

*Mogilev State A. Kuleshov University,
Kosmonavtov st., 1, Mogilev, 212022, the Republic of Belarus, anna271533@mail.ru*

The article examines the role of the US Congress in the formation and development of the Chinese vector of US foreign policy.

Keywords: US-China relations; Congress; USA; China; Democratic Party; Republican Party.

Заложенная в Конституцию США система «сдержек и противовесов» предусматривает наличие у законодательного органа власти возможности влиять на внешнюю политику страны. Роль Конгресса в принятии внешнеполитических решений меняется: «Хотя конгресс не располагает полнотой власти в сфере определения внешнеполитического курса, не говоря уже о его проведении в жизнь, он вместе с тем имеет ряд значительных полномочий и оказывает известное воздействие на государственные дела. Поэтому среди группировок правящего класса США идет острая борьба за влияние на этот важный институт» [2, с. 34].

Одним из способов, с помощью которого законодательная власть может оказать влияние на внешнюю политику, является выдвижение законопроектов и резолюций. В течение рассматриваемого периода действовали 103–116 созывы Конгресса США, суммарно подготовившие 3200 документов, в которых упоминался Китай. Однако из них только 173 стали законами, а непосредственное отношение к Китаю имели только 11. Тем не менее, здесь гораздо важнее сам интерес к китайской проблематике, который в течение 1993–2017 гг. (103–114 Конгрессы) имел устойчивый характер. В годы президентства Д. Трампа этот интерес существенно вырос, особенно в рамках Конгресса 116 созыва, хотя в Палате представителей

большинство было за Демократической партией: «Анализ настроений, выраженных в этих предложенных законах и резолюциях, показывает, что количество негативных резолюций постоянно превышает количество позитивных, особенно на 115-м и 116-м Конгрессах» [3, с. 655].

В целом же, в партийном отношении в течение 1993–2021 гг. в Сенате и Палате представителей большинство чаще было у Республиканской партии (8 и 10 из 14 соответственно). Однако партийная принадлежность не является решающим фактором в формировании позиции Конгресса: «При этом переизбрание члена конгресса, его положение как политика обеспечивают партийная организация в его избирательном округе или штате и те местные круги, с которыми она связана, а не национальная партия. Этим для конгрессмена все сказано: для него первое место по важности занимают интересы и настроения тех, от кого зависит его карьера, и лишь одно из последующих — позиция партии» [1, с. 137].

Схожую мысль высказал и бывший сотрудник Международного научного центра им. В. Вильсона Р. Хэтэуэй: «Политика в отношении Китая не разделяется ни по партийным, ни по идеологическим признакам. Раскол между республиканцами и демократами или консерваторами и либералами в значительной степени бессмысленен при рассмотрении того, как американские политики ведут себя с Китаем. Действительно, на протяжении большей части двух десятилетий дебаты по Китаю на Капитолийском холме были свидетелями того, как наиболее консервативные республиканцы объединяли силы с либеральными демократами в противовес умеренным представителям обеих партий» [9, р. 65].

Ярким примером в подтверждение этих слов являлась деятельность в Конгрессе представительницы Демократической партии Н. Пелоси, выступавшей последовательным критиком китайской политики в отношении Тибета, Гонконга и Тайваня, а также китайской экономической политики и политики в области прав человека. В эпоху Б. Клинтона она высказывалась против обновления статуса наибольшего благоприятствования в торговле с Китаем, хотя президент был представителем одной с ней партии. По данным вопросам она поддерживала в Конгрессе многие инициативы республиканца Д. Трампа.

К внешнеполитическим полномочиям Конгресса относится утверждение годового бюджета, в том числе военного. В связи с этим среди принимаемых законов важное место занимает «Закон о разрешении на национальную оборону», который демонстрирует развитие взглядов Конгресса на Китай как потенциальную военную угрозу США.

В 1997–1998 гг. в его рамках Конгресс поручил государственному секретарю подготовить доклады о ходе военной модернизации в Китае, а в

2000 г. утвердил ежегодный отчет Министерства обороны «Ежегодный отчет о развитии военной сферы и сферы безопасности Китайской Народной Республики». Кроме того, Конгресс США ввел в 1997–2000 гг. ряд ограничений и запретов на военное взаимодействие между странами в связи оказанием Китаем помощи в области ядерных технологий Ирану и Пакистану.

В годы администрации Дж. Буша-младшего внимание к Китаю в «Законе о разрешении на национальную оборону» снизилось. В документах за 2004, 2005 и 2007 гг. он не упоминается, а в 2002 г. и 2008 г. его упоминание сводилось к уточнению содержания ежегодного отчета Министерства обороны. Такая тенденция сохранилась в первый президентский срок Б. Обамы, но начиная с «Закона о разрешении на национальную оборону на 2013 финансовый год» количество упоминаний Китая в документе выросло. Помимо ограничений и запретов, связанных с вооружениями и военными технологиями, этот рост связан с проблемой территориальных претензий Китая в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях.

«Закон о разрешении на национальную оборону» за 2020 и 2021 гг. отсутствуют в открытом доступе, что ограничивает возможности понимания места Китая в данных документах. Можно лишь отметить, что документы за 2018 и 2019 гг. расширяли отчеты министерства обороны: «Министерство обороны должно оценить внешнюю военную и невоенную деятельность Китая, которая может повлиять на региональную и глобальную национальную безопасность и оборонные интересы Соединенных Штатов» [10].

Внутри Конгресса существуют специальные комиссии, которые занимаются китайской проблематикой. В их ведении находятся отдельные аспекты отношений США и Китая. Комиссии готовят отчеты и представляют их всему Конгрессу, что имеет влияние на разработку резолюций и законопроектов.

В 2000 г. в соответствии с законом «Об установлении постоянных нормальных торговых отношений с Китаем» была создана Исполнительная комиссия Конгресса по Китаю, перед которой были поставлены задачи по мониторингу соблюдения прав человека и верховенства права; контролю и поощрению двустороннего взаимодействия в данных сферах; составлению списков лиц, задержанных, арестованных или иным образом преследуемых китайским правительством; поддержанию контактов с неправительственными организациями. В соответствии с законом состав комиссии включает в себя по 9 членов Палаты представителей и Сената, по одному представителю Государственного департамента, Министерства торговли и Министерства труда, а также двух представителей исполнительной власти, назначенных президентом. Результаты своей работы комиссия должна представлять в виде ежегодных отчетов, первый из которых был опубликован в 2002 г.

В тоже же 2000 г. была образована еще одна комиссия — Американо-китайская комиссия по обзору экономики и безопасности, цель которой «состоит в том, чтобы отслеживать, расследовать и докладывать Конгрессу о последствиях для национальной безопасности двусторонних торгово-экономических отношений между Соединенными Штатами и Китайской Народной Республикой» [7].

В состав комиссии входят эксперты по вопросам национальной безопасности и американо-китайских отношений, а основной обязанностью Американо-китайской комиссии является составление ежегодных отчетов. В них должна быть отражена информация о роли Китая в распространении оружия массового уничтожения и других видов вооружений; качественные и количественные показатели перевода производственной деятельности из США в Китай; инвестиции США в Китай и наоборот; китайские военные планы и стратегии, структура ее вооруженных сил; деятельность Китая в киберпространстве; китайская валютная политика; характер отношений Китая с другими странами в связи с его экономическим ростом; соблюдение обязательств перед ВТО; безопасность пищевых продуктов и лекарств, импортируемых из Китая в США. Информацию для подготовки отчета, за исключением разведывательных данных, Американо-китайская комиссия может получать от Министерства обороны, ЦРУ и любых других федеральных департаментов и агентств. Помимо этого, отчет должен содержать практические рекомендации Конгрессу или президенту США.

В целом, Американо-китайская комиссия была склонна делать выводы о «вызывающих тревогу тенденциях в отношениях между Соединенными Штатами и Китаем» [5], хотя и стремилась отмечать прогресс, например, в вопросах окружающей среды. В отчете за 2006 г. была сделана попытка проанализировать поведение Китая как «ответственного игрока»: «Комиссия пришла к выводу, что, хотя влияние Китая растет по мере увеличения его богатства и мощи, и остается много причин надеяться, что Китай когда-нибудь в будущем сможет стать опорой международного сообщества, его поведение пока еще далеко от соответствия этому стандарту» [4]. В отчетах за 2013 и 2014 гг. эксперты особое внимание уделили растущим военным расходам Китая и его политике на Ближнем Востоке, в Африке и в акваториях Южно-Китайского и Восточно-Китайского морей. Они пришли к выводу, что Китай не склонен к разрешению имеющихся разногласий путем переговоров, а надеется на свою растущую военную силу [6].

На фоне ужесточения политики США в отношении Китая в годы президентства Д. Трампа была образована «Целевая группа по Китаю», куда вошли представители от Республиканской партии в Палате представителей: «Признавая неотложность и масштаб угрозы КПК американским

ценностям и интересам, лидеры республиканцев в Палате представителей США решили разработать политический план действий для Конгресса и администрации, чтобы лучше бороться с этой многогранной проблемой. Несмотря на многочисленные и неоднократные приглашения в течение ряда месяцев, демократы Палаты представителей отказались присоединиться к этим жизненно важным усилиям или внести свой вклад в них. У Республиканской партии не было другого выбора, кроме как двигаться вперед самостоятельно из-за остроты угрозы» [8].

Свое видение политики США в отношении Китая и соответствующие рекомендации они изложили в своем отчете, опубликованном в 2020 г. Предлагалось дать оценку действиям против уйгуров; противодействовать пропагандисткой деятельности Коммунистической партии Китая; повысить кибербезопасность американских граждан; информировать о загрязнении Китаем окружающей среды; предоставить налоговые льготы и всячески поощрить американских производителей медицинских товаров и оборудования, разработчиков новых технологий; работать с Министерством обороны над модернизацией структуры вооруженных сил с целью сдерживания китайской агрессии в Индо-Тихоокеанском регионе и во всем мире. Необходимо отметить, что в тексте используется наименование Коммунистическая партия Китая, а не Китай. Это говорит о том, что предъявляемые претензии и обвинения высказываются данной комиссией не в адрес страны или ее жителей, а в адрес партийного руководства.

Отчеты указанных комиссий отражали конфронтационную позицию по Китаю. Однако в Конгрессе существуют также объединения, направленные на развитие сотрудничества между США и Китаем. Примером служит образованная в 2005 г. Американо-китайская рабочая группа, объединяющая в себе членов Палаты представителей от обеих партий и ставящая своей целью «наладить дипломатические отношения с Китаем и повышать уровень знаний членов Конгресса посредством встреч и брифингов с деловыми, академическими и политическими лидерами из США и Китая» [11]. Данная комиссия не публикует отчетов, что затрудняет анализ их деятельности. Сайт рабочей группы также не предоставляет подробной информации. Однако представители Американо-китайской рабочей группы посетили центр пилотируемых полетов на космодроме «Цзюцюань», а также подводную лодку типа 039, что иллюстрирует уровень их взаимодействия с китайской стороной.

Таким образом, в рамках своих внешнеполитических полномочий Конгресс сформировал и отстаивал свое видение отношений США и Китая. Его позиция характеризуется постоянством и лишена партийного влияния. Для Конгресса Китай является вызовом и угрозой национальным

интересам США. Такое видение сближает законодательный орган с Министерством обороны, но служит препятствием для президента и государственного департамента, стремящихся налаживать отношения сотрудничества с Китаем. Только в первые годы правления Б. Клинтона, когда президент стремился связать статус наибольшего благоприятствования в торговле с правами человека, и в годы президентства Д. Трампа, когда администрация заняла жесткую позицию по отношению к Китаю, позиции законодательной и исполнительной власти были схожи. Тем не менее, как показывает пример «Закона о разрешении на национальную оборону», Конгресс способен поддерживать исполнительную власть.

Библиографические ссылки

1. *Иванов Ю. А.* Конгресс США и внешняя политика. Возможности и методы влияния (1970–1980 гг.). Москва: Наука, 1982. 216 с.
2. Механизм формирования внешней политики США / П. Т. Подлесный, Ю. А. Шведков, В. А. Савельев и др. Москва: Наука, 1986. 204 с.
3. *Хлопов О. А.* Влияние конгресса США на развитие американо-китайских отношений // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. № 9. С. 654–663.
4. Annual Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission (November 2006) [Electronic resource]. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/USCC%20Annual%20Report%202006.pdf (date of access: 31.08.2024).
5. Annual Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission (November 2009) [Electronic resource] / URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2009-Report-to-Congress.pdf (дата обращения: 31.08.2024).
6. Annual Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission (November 2013) [Electronic resource]. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%202013%20Annual%20Report.PDF (date of access: 31.08.2024).
7. Charter of U.S.–China Economic And Security Review Commission [Electronic resource]. URL: <https://www.uscc.gov/charter> (date of access: 31.08.2024).
8. China Task Force Report [Electronic resource]. URL: <https://foreignaffairs.house.gov/wp-content/uploads/2020/09/CHINA-TASK-FORCE-REPORT-FINAL-9.30.20.pdf> (date of access: 31.08.2024).
9. *Hathaway R.* U.S. domestic politics and the China policy rollercoaster. China and The United States cooperation and competition in Northeast Asia. Edited by Suisheng Zhao, 2008 P. 61–79.
10. National Defense Authorization Act for fiscal year 2018 [Electronic resource]. URL: <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt404/CRPT-115hrpt404.pdf> (date of access: 31.08.2024).
11. The U.S.–China Working Group [Electronic resource]. URL: <https://larsen.house.gov/uswcg> (date of access: 31.08.2024).