

01.04.22

«АМЕРИКА С ДРУЗЬЯМИ ПРЕЖДЕ ВСЕГО»: КАК КОНГРЕСС ПОСТАВИЛ РОССИЮ И КИТАЙ НА ОДНУ СТОРОНУ ИСТОРИИ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США (25-31 МАРТА)



В последние недели Конгресс поглощен одновременным обсуждением двух законопроектов: об отмене режима наибольшего благоприятствования в торговле с Россией и о повышении независимости США от поставок товаров в критических областях, также известного как «китайский билль». Хотя два законопроекта изначально имели различную логику, условия рассмотрения и цели, в риторике законодателей они все отчетливее сливаются в единый нарратив о необходимости повышения безопасности посредством сокращения зависимости американской внешней торговли от геополитических потрясений. Поскольку источником подобных кризисов, с точки зрения США, являются «авторитарные» страны, которые готовы пожертвовать экономической стабильностью ради национальных интересов, текущий опыт крайне болезненного разрыва экономических отношений с Россией воспринимается в США как скромный предвестник будущих проблем в случае острого кризиса с Китаем. А в том, что политическое обострение с Пекином будет неизбежно

сопровождаться разрывом торговых отношений, в Вашингтоне уже, судя по всему, не сомневаются.

«Китайский билль»

Проблема перебоев с поставками в критических отраслях волнует законодателей уже давно. Ещё год назад, одновременно с намечавшимся логистическим кризисом и ожидаемым дефицитом микропроцессоров, Конгресс внёс на рассмотрение законопроект «United States Innovation and Competition Act», центральным элементом которого стало выделение десятков миллиардов долларов на развитие национального производства высокотехнологичных товаров. Тогда этот законопроект **позиционировался** как «шаг вперёд» по сравнению с торговыми войнами предыдущей администрации, поскольку менял логику конкуренции с Китаем с «подавления оппонента» на «развитие собственного потенциала». Впрочем, изменение было декоративным, и законодатели в ходе дебатов нередко использовали **антикитайскую риторику**, несильно отличавшуюся от заявлений Трампа. Более того, одновременно с голосованием за этот законопроект в июне 2021 года, Сенат принял ряд сопутствующих инициатив, **включавших** расследование «происхождения коронавируса», призыв к бойкоту Олимпийских игр, новые основания для санкций в отношении Пекина за нарушение прав человека, выделение средств на борьбу с влиянием Коммунистической партии Китая. В результате, данный законопроект, наряду со своим официальным названием, **получил** народное прозвище – «китайский билль».

До конца 2021 года законопроект так и не был одобрен Палатой представителей, и уже в этом году был внесён под новым названием – «America Competes Act». 4 февраля он получил большинство голосов Палаты представителей, а 28 марта – более 60 голосов Сената. Так как в обеих палатах законодатели сопроводили его множеством поправок, отражающих разнообразные политические приоритеты, два варианта билля теперь предстоит согласовать. **Подгоняемые** администрацией, законодатели планируют завершить данную работу до конца мая.

«Российский билль»

Если действия Конгресса в отношении Китая стали результатом стратегического осмысления динамики мирового развития на протяжении нескольких лет, то об исключении России из «глобальной экономики» ещё пару месяцев назад в Вашингтоне вряд ли кто-то всерьёз задумывался. Так и не согласовав законопроект по санкциям (поскольку администрация сама пошла намного дальше всех обсуждаемых мер) и, по крайней мере пока, отказавшись от радикальных мер по поддержке Украины (благодаря сложившемуся консенсусу, что прямое военное столкновение с Россией не входит в интересы США), Конгресс направил все свои усилия на закрепление за Россией статуса «изгоя» в международной торговой системе. В то время как исключить Россию из ВТО крайне **проблематично**, США могут с помощью **внутреннего законодательства** перестать соблюдать правила ВТО в отношении России посредством отмены режима постоянных нормальных торговых отношений (PNTR – permanent normal trade relations). Президент Джо Байден 11 марта **сообщил** о координации усилий на данном направлении со своими союзниками, однако последнее слово в данном вопросе должно быть за Конгрессом.



Найдя, наконец, повод для практической реализации желания «наказать Россию» и «сделать хоть что-то» для помощи Украине, законодатели незамедлительно приступили к выполнению просьбы президента, и уже 17 марта Палата представителей (в духе беспрецедентного межпартийного единства) 424 голосами против 8 приняла законопроект об отзыве PNTR в отношении России. В данный момент законопроект находится в Сенате, где у него возникли некоторые сложности. С одной стороны, ряд законодателей **требует** включить в него (кодифицировать) уже принятые администрацией ограничения на поставки российских энергоресурсов, чтобы лишить президента соблазна пойти на уступки Москве в данном вопросе. С другой – ускоренному рассмотрению (для чего необходимо единодушие сенаторов) решил помешать Рэнд Пол. Принципиально выступающий за ограничение полномочий президентской власти и сокращение международных обязательств США, сенатор-либертарианец потребовал одновременно внести поправки в Акт Магнитского, уточняющие понятие «нарушение прав человека». В текущем виде, **по мнению** Пола, Акт позволяет президенту «вводить санкции против кого-угодно и за что угодно». Все это, впрочем, может замедлить процесс принятия законопроекта, но не остановить его.

«Америка с друзьями» против меркантилистских автократий

На первый взгляд, между законопроектами мало общего: один направлен на реализацию стратегической задачи по повышению конкурентоспособности США в отношении равного по потенциалу конкурента в долгосрочной перспективе, другой – на удовлетворение сиюминутного запроса по максимальной изоляции вопиющего нарушителя международных правил. Однако одновременное рассмотрение двух инициатив, наложившееся на попытки администрации вынудить Китай **остаться** «на правильной стороне истории» в украинском кризисе, привел к диффузии между двумя внешнеполитическими инициативами.

С одной стороны, в адрес Китая посыпались угрозы финансовых и торговых рестрикций за поддержку России. Так, республиканец из Пенсильвании Скотт Перри **сообщил**, что разрабатывает меры по запрету доступа китайских компаний, ведущих бизнес в России, к американскому рынку капитала, а его однопартиец из Арканзаса Френч Хилл 4 марта **внёс** законопроект, ограничивающий возможности России обменивать СДР (специальные права заимствования) на китайские юани. 17 марта сенаторы Марко Рубио, Рик Скотт и Тодд Янг **внесли** законопроект (CURB CIPS Act), предусматривающий санкции в отношении китайских финансовых институтов, если они будут проводить транзакции с российскими контрагентами с использованием альтернативы SWIFT. «Украина показывает двойные стандарты Коммунистической партии Китая, - **отмечал** тогда Рубио. – Они проповедуют невмешательство во внутренние дела других стран, но отказываются осудить вторжение в суверенное государство. Они поддерживают преступное вторжение России, потому что разделяют цель Путина по насаждению нового миропорядка, где они будут на вершине, а Америке отводится роль второстепенной державы».

Наконец, 22 марта **появился** имеющий мизерные шансы на успех, но весьма символический межпартийный законопроект об отзыве PNTR у Китая. «Когда наше политическое руководство предоставляло PNTR Китаю, оно утверждало, что это принесет новую эру процветания для нас и одновременно направит Китай по пути



политических реформ, улучшения состояния с правами человека и повышения условий труда. Мы все прекрасно знаем, что этого не произошло, - **заявил** один из авторов законопроекта республиканец Крис Смит, критикуя американский бизнес за увлечение «китайской фантазией». – Поддержка Китаем России, которая сама со дня на день потеряет PNTR из-за агрессии Путина в отношении Украины, делает пересмотр предоставленных Китаю торговых преференций крайне своевременным».

С другой стороны, действия России на Украине, сопровождаемые резким и весьма болезненным для Запада разрывом торговых отношений, заставили американских законодателей задуматься о возможных катастрофических последствиях для американской экономики, если завтра на месте России окажется Китай.

«Вторжение Путина на Украину заставляет многих сенаторов пересмотреть степень зависимости американской экономики от торговли с враждебными режимами по всему миру, - **описал** ведущиеся разговоры на Капитолийском холме корреспондент Politico. – Они смотрят на колебания на глобальных энергетических рынках, рынках продовольствия, вызванных вторжением России на Украину, и говорят: «Только посмотрите, какие экономические потрясения вызвала страна, с которой мы даже толком не торгуем». Это наталкивает их на следующую мысль: а что, если Китай вторгнется в Тайвань или возникнет любая другая проблема, которая повлияет на наши торговые отношения. Ситуация может покатиться под откос очень быстро. Особенно в области высоких технологий. [...] Российское вторжение помогло закрепить эту мысль в головах американцев. [...] Администрация Байдена и демократы в Конгрессе будут заверять вас, что их подход отличается от трамповского «Америка прежде всего». Для них это, скорее, «Америка с друзьями», потому что они очень хотят действовать вместе с союзниками. [...] Но в центре их подхода лежат снижение зависимости от Китая и других недружественных режимов и стимулирование внутреннего производства. Это два столпа их политики, которые, совершенно точно, перекочевали из администрации Трампа».

Аналогичную озабоченность, уже на экспертном уровне, **сформулировали** Венди Катлер, более тридцати лет проработавшая в Офисе торгового представителя США, и Руфус Еркза, на протяжении десяти лет занимавший пост заместителя генерального директора ВТО: «Всемирная торговая организация открыла рынки для России и Китая, предоставив им равный со всеми статус при выработке международных норм. [...] Критики скажут, что ВТО позволила авторитарным системам получить значительные дивиденды, не требуя ничего взамен. До сих пор правительствам не удавалось решить эту дилемму, но последние события быстро меняют отношение к этому. [...] В то время как Россия является более насущной проблемой, [меры по исключению России из глобальной торговли] должны сигнализировать Китаю, что в Соединенных Штатах и других рыночных демократиях растет недовольство тем, что правила ВТО позволяют получать выгоду автократическим меркантилистским экономиком. [...] Если внимательно прочитать законопроекты Конгресса об отмене режима наибольшего благоприятствования в торговле с Россией, то станет понятно, что аналогичная мера в отношении Китая не столь уж немыслима. [...] Конечно, Китай не Россия. Это вторая по размерам экономика в мире с сильными и растущими экономическими связями с большинством стран и с увеличивающимся экономическим притяжением. Но отношения Китая в рамках ВТО становятся сложнее, а не легче в результате войны России, особенно в свете того, что Си Цзиньпин политически остаётся на стороне



Путина».

В данный момент Китай проводит осторожную политику и, демонстрируя стойкость под напором американских угроз и критикуя односторонние меры США, не торопится открыто бросать вызов торговым ограничениям и санкционному режиму Запада в отношении России. Скорее всего, растущий дискомфорт в Вашингтоне и **Брюсселе** заставит рано или поздно сделать этот выбор. При этом, какое бы решение ни принял Пекин в данной ситуации, в головах американских законодателей и растущего числа экспертов, он уже оказался на одной стороне истории с Россией, поскольку, посмел «не измениться», попав в выстроенную США систему глобальной торговли. Пока законодатели переживают относительно масштаба потенциальных торговых потрясений в случае разногласий с Китаем, Пекин должен насторожить уже сам факт того, что американские политики воспринимают как данность неизбежность разрыва экономических отношений, если не внезапно при первом серьезном кризисе, то постепенно посредством переноса критических производств на территорию демократий, которые, как известно, не воюют.

Источник: **«Америка с друзьями прежде всего»: как Конгресс поставил Россию и Китай на одну сторону истории**



ОБ АВТОРЕ



Ольга Ребро

Старший эксперт

Местоположение: Москва, Россия

Сфера компетенций: Внешняя политика США

Область экспертизы: Эксперт по внешней и внутренней политике США, американским политическим элитам.

Профессиональный опыт: Выпускница МГИМО МИД России. Автор публикаций по внешней и внутренней политике США, с 2014 года - автор еженедельного дайджеста внешней политики США. В 2016 году – соавтор доклада о психологических профилях кандидатов в президенты США Х. Клинтон и Д. Трампа. Ее комментарии появлялись в изданиях РБК, Лента.ру, Russia Direct, Актуальные комментарии, Russia Beyond the Headlines, Международные процессы, на портале Валдайского клуба и др.

