

МАМАТХАНОВ Родион Султанмуратович – аспирант 2-го курса факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (191060, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3; rhodysplayground@gmail.com); ORCID: 0009-0000-1195-9696)

ВЛИЯНИЕ КОНГРЕССА НА ПОЛИТИКУ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БАЙДЕНА В ОТНОШЕНИИ КИТАЯ И РОССИИ: КУРС НА КОНФРОНТАЦИЮ

Аннотация. В статье исследуется влияние конгресса США 117-го и 118-го созывов на внешнюю политику Дж. Байдена в отношении Китая и России. Анализируются инициативы членов конгресса. Показано, что деятельность конгресса обладает антикитайской и антироссийской направленностью. Автор делает вывод, что, во-первых, в условиях продолжения кризиса исполнительной власти и устойчивого межпартийного консенсуса по поводу конфронтации в отношении России и Китая конгресс будет и далее существенно влиять на формирование внешней политики Дж. Байдена. Во-вторых, тренд на конфликтность внешней политики США в отношении России и Китая носит долгосрочный характер.

Ключевые слова: конгресс США, Китай, Россия, демократы, республиканцы, внешняя политика США

Введение. Доктринальные документы последних лет, регламентирующие внешнюю политику США, говорят о том, что Россия и Китай постепенно были переведены из разряда вызовов в угрозы, из соперников – в противников США¹. Сегодня жесткое противостояние распространяется на все сферы взаимоотношений США с этими государствами, что снижает стратегическую стабильность в глобальном масштабе. В этой связи особый интерес представляет процесс принятия внешнеполитических решений в США в условиях непрекращающегося кризиса исполнительной власти.

Внешняя политика США представляет сложный процесс взаимодействия различных властных политических институтов, в котором конгресс играет важную роль. От внутривластной обстановки, стиля руководства президента США, его умения находить взаимопонимание с конгрессом по сложным внешнеполитическим темам зависит разработка и реализация решений в отношении Китая и России.

Соотношение влиятельности законодательной и исполнительной власти США менялось в разные периоды истории, но, начиная с президентства Д. Трампа, влияние конгресса на разработку и принятие решений правительством США возрастает. Это происходит из-за того, что с 2016 г. в США наблюдается кризис исполнительной власти, и у конгресса появилось больше возможностей навязывать собственные оценки происходящего на китайском и российском направлениях политики Вашингтона.

Кризис исполнительной власти при Д. Трампе был вызван его радикальной внутренней и внешней политикой, частыми перестановками в администрации, резким неприятием личности президента демократами, слабой легитим-

¹ The 2017 National Security Strategy. – *The White House*. 2017. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 11.04.2024); The Biden-Harris Administration's National Security Strategy. – *The White House*. 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (accessed 11.04.2024).

ностью в глазах рядовых американцев. Однако и при Дж. Байдене эта тенденция сохранилась из-за неподготовленности и растерянности его окружения, которое чрезмерно увлеклось борьбой с Д. Трампом.

В итоге после победы на выборах администрации Дж. Байдена пришлось действовать ситуативно, по принципу реагирования на наиболее важные вызовы. В этой связи дискуссии между исполнительной и законодательной ветвями власти по поводу политики США в отношении КНР и РФ продолжают обостряться.

При этом сам конгресс, глядя на слабость власти Дж. Байдена, старается перехватить инициативу у исполнительной власти в разработке антикитайских и антироссийских решений посредством законодательных инициатив по отдельным проблемным вопросам двустороннего взаимодействия. Именно из-за такой активности конгресса администрация Дж. Байдена начинает корректировать внешнеполитический курс государства в отношении КНР и России, определяя их в качестве своих главных противников.

Работ по анализу влияния конгресса на разработку внешнеполитических решений США в отношении КНР и РФ опубликовано немного. Труды А.Н. Вараксы М.А. Троицкого посвящены анализу общей роли конгресса США в формировании внешней политики на различных направлениях [Варакса 2017; Троицкий 2013]. Российские эксперты О.В. Приходько и П.Е. Смирнов, американский политолог Д. Клайман и китайский исследователь Б. Го рассматривают конгресс США в качестве участника процесса ухудшения американо-китайских и американо-российских отношений при Д. Трампе [Приходько, Смирнов 2018; Kliman 2019; Guo 2021]. Участие конгресса в процессе выработки внешней политики США в отношении КНР и России в период администрации Дж. Байдена лишь частично исследовано в работах О.А. Хлопова, Н.В. Роговой и аналитическом докладе ИМИ МГИМО МИД России о промежуточных выборах в США [Хлопов 2022; Рогова 2022; Сучков и др. 2022].

В данной статье исследуются следующие вопросы: как конгресс влиял на политику администрации Дж. Байдена в отношении Китая и России в 2021–2023 гг.? В чем специфика аргументации республиканцев и демократов? Какие варианты этой политики предлагаются на перспективу? Сохраняются ли точки международного сотрудничества, или впереди только силовой сценарий? Каковы в этой связи перспективы политики США на российском и китайском направлениях?

Обсуждение политики Дж. Байдена в отношении Китая и России в 117-м конгрессе США

В обеих палатах 117-го конгресса США большинство мест заняли члены Демократической партии. В палате представителей 117-го конгресса демократы получили 220 мест, республиканцы – 211, а в сенате сложилась следующая партийная конфигурация: 50 республиканцев и 48 демократов. Однако во фракцию Демократической партии вошли 2 независимых сенатора, а вице-президент США К. Харрис, заседающая в сенате, обладает правом решающего голоса при разделении голосов поровну.

В 117-м конгрессе США в ходе дискуссий по поводу разработки и введения новых санкций в отношении России между демократами и республиканцами сложился консенсус. В данном случае стоит отметить три важных закона, которые были подписаны Дж. Байденом в 2022 г. При голосовании по данным законопроектам демократы и республиканцы проявляли единодушие.

Во-первых, это закон о запрете импорта российских энергоносителей в США¹. Данный закон предложила инициативная группа конгрессменов-демократов Бюджетного комитета палаты представителей. Лидером группы был конгрессмен-демократ от штата Техас Л. Доджет. Голоса по данному закону распределились следующим образом: «за» – 414 и «против» – 17 в палате представителей; в сенате – единогласно «за».

Во-вторых, это закон о предоставлении ленд-лиза Украине². Закон разработан инициативной группой сенаторов от Демократической и Республиканской партий из комитета по международным отношениям под руководством республиканца от штата Техас Д. Корнина. Закон о ленд-лизе Украине позволяет правительству США беспрепятственно предоставлять вооружение киевскому режиму, а также другим странам Восточной Европы, которые пострадали от России. Акт был одобрен сенатом единогласно. Палата представителей высказалась следующим образом: «за» – 417 и «против» – 10.

В-третьих, это закон о лишении России и Белоруссии статуса наиболее благоприятствуемой нации³. Законопроект разработан коалицией республиканцев и демократов из Бюджетного комитета палаты представителей, которую возглавил конгрессмен-демократ от штата Массачусетс Р.И. Нил. Закон позволяет администрации США вводить более высокие пошлины в отношении России и Белоруссии, нежели для других стран – членов ВТО. Распределение голосов было таковым: «за» – 424 и «против» – 8 в палате представителей; в сенате – единогласно «за».

Китайский вектор политики конгресса проявил себя менее выразительно, однако стоит отметить несколько наиболее заметных решений.

Во-первых, в декабре 2021 г. в США был принят закон «О недопущении ввоза в США товаров, изготовленных с использованием принудительного труда в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая»⁴. Закон был разработан группой конгрессменов из 41 чел. (27 демократов и 14 республиканцев) под лидерством антироссийски и антикитайски ориентированного демократа от штата Массачусетс Дж. Макговерна в рамках Комитета по иностранным делам палаты представителей США. Распределение голосов было следующим: «за» – 418 и «против» – 1 в палате представителей; в сенате – единогласно «за».

Во-вторых, особый скандал в американо-китайских отношениях вызвал визит Н. Пелоси на Тайвань. В данном случае конгресс хотел реализовать несколько целей. Прежде всего, продемонстрировать всем остальным странам, что США являются системообразующей державой, которая будет всегда отстаивать принципы и идеалы демократии против авторитаризма везде, где только можно, что напрямую увязывается с положениями Стратегии наци-

¹ H.R. 6968 – Ending Importation of Russian Oil Act. – *The United States Congress*. 2022. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6968/text> (accessed 11.04.2024).

² S. 3522 – Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022. – *The United States Congress*. 2022. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3522/text?s=9&r=30&q=%7B%22search%22%3A%5B%22lend+lease%22%5D%7D> (accessed 11.04.2024).

³ H.R. 7108 – Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act. – *The United States Congress*. 2022. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7108/text?s=6&r=4&q=%7B%22search%22%3A%5B%22Permanent+Normal+Trade+Relations+russia%22%5D%7D> (accessed 11.04.2023).

⁴ H.R. 6256 – To ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes. – *The United States Congress*. 2021. URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6256/text> (accessed 11.04.2024).

ональной безопасности 2022¹ и Стратегии национальной обороны 2022² о защите демократии во всем мире и делении государств на авторитарные и демократические. Кроме того, визит помогал заручиться поддержкой американских избирателей перед выборами в конгресс.

Таким образом, в 117-м созыве конгресса США господствовали антикитайские и антироссийские настроения. В связи с проведением РФ специальной военной операции на Украине конгресс сделал большую ставку на разработку санкций в отношении России, что привело к беспрецедентному и молниеносному обострению соперничества США и РФ. Обе партии по подавляющему большинству выдвигаемых инициатив были полностью солидарны. Наибольшую активность в конгрессе 117-го созыва проявила палата представителей. Учитывая широкие полномочия палаты представителей по определению объема финансирования органов государственной власти США, а также желание не только задавать тренды в американской политике на китайском и российском направлениях, но и постараться перехватить инициативу у слабой президентской администрации в разработке антикитайских и антироссийских решений, конгрессмены выпускали законопроекты, которые обязывают исполнительную власть США усиливать давление на Китай и особенно на Россию. Сенат полностью поддерживал курс на увеличение давления на РФ и КНР.

Дискуссии по формированию внешней политики в отношении Китая и России в 118-м конгрессе США

8 ноября 2022 г. состоялись промежуточные выборы в обе палаты конгресса США. По итогам выборов 222 места заняли республиканцы, а оставшиеся 213 отошли демократам. В сенате ситуация почти не изменилась — члены демократической партии получили 48 мандатов, а сенаторы от республиканской партии заняли 49 мест. В состав фракции демократов вошли 3 независимых сенатора, что обеспечило членам Демократической партии 51 кресло.

Важным решением конгресса США 118-го созыва является создание специального комитета по Китаю. Инициативу о формировании органа выдвинули республиканцы под руководством бывшего спикера палаты представителей К. Маккарти. Палата представителей конгресса США 10 января 2023 г. утвердила резолюцию (365 голосов — «за» и 65 — «против»), которая предусматривает создание спецкомитета по стратегической конкуренции между США и Коммунистической партией Китая³. Резолюцию поддержали 146 демократов, что в очередной раз указывает на устойчивый антикитайский межпартийный консенсус. Председателем нового комитета стал известный антикитайский «ястреб» М. Галлахер (конгрессмен-республиканец от штата Висконсин). В состав комитета вошли 7 республиканцев и 5 демократов. По замыслу К. Маккарти, специальный комитет должен объединить партии,

¹ The Biden-Harris Administration's National Security Strategy. — *The White House*. 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (accessed 11.04.2024).

² The 2022 National Defense Strategy. — *The United States Department of Defense*. 2022. URL: <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF> (accessed 11.04.2024).

³ H.Res.11 — Establishing the Select Committee on the Strategic Competition between the United States and the Chinese Communist Party. — *The United States Congress*. 2023. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-resolution/11/text> (accessed 11.04.2024).

чтобы дать жесткий отпор не только Китаю, но и российско-китайскому партнерству в сфере экономики и безопасности¹.

28 февраля 2023 г. давление на Китай со стороны конгресса продолжилось с принятием законопроекта о мерах по лишению КНР статуса развивающейся страны². Согласно документу, который был принят единогласно (415 голосов – «за»), исполнительная власть США должна добиваться лишения Китая статуса развивающейся страны в международных организациях и соглашениях³. Авторами законопроекта являются конгрессвумен-республиканка от штата Калифорния Я. Ким и конгрессмен-демократ от штата Вирджиния Дж. Коннолли, которые аргументировали разработку и необходимость принятия данного законопроекта мощью китайской экономики.

3 марта 2023 г. группа из 22 конгрессменов-демократов под руководством известного антикитайского «ястреба» А. Шиффа в комитете палаты представителей США по иностранным делам представила законопроект, который предполагает введение санкций против официальных и гражданских лиц Китая и китайских организаций, которые будут заподозрены в материальной, финансовой, технологической и военной поддержке России, которая содействовала бы проведению СВО⁴.

Конгресс США 118-го созыва стал повышать ставки в своей антироссийской политике. Конгрессмен-демократ от штата Нью-Йорк Дж.Д. Морелл в Комитете по иностранным делам представил законопроект, обязывающий президента США заключить соглашение между США и другими странами, заморозившие активы ЦБ РФ, согласно которому российские финансовые ресурсы будут использованы для восстановления Украины после прекращения боевых действий⁵.

Таким образом, несмотря на множественные предвыборные скандалы, связанные с провалами во внутренней и внешней политике администрации Дж. Байдена, личностью самого 46-го президента США и его сына Х. Байдена, агрессивной критикой Д. Трампа в отношении демократов, позиции конгресса нового созыва в отношении Китая и России не изменились. Если конгресс США 117-го созыва был полностью сфокусирован на разработке антироссийских решений, то 118-й усилил давление не только на Россию, но и на Китай.

Заключение

Работа конгресса 117-го и 118-го созывов показала прочное и продуктивное сотрудничество партий в обеих палатах. Этот факт отражает крепнущие среди законодателей опасения по поводу быстрого роста мощи и влияния Китая, а также восстановления военного потенциала России. Основная мотивация законодательного процесса сводится к тому, что конгрессмены рассматривают тандем «Россия–Китай» как наиболее значимую угрозу национальным интересам США в долгосрочной перспективе.

¹ McCarthy Floor Remarks on Establishing the China Select Committee. – *Kevin McCarthy, Speaker of the House*. 2023. URL: <https://www.speaker.gov/29821-2/> (accessed 11.04.2024).

² H.R.1107 – PRC Is Not a Developing Country Act. – *The United States Congress*. 2023. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1107/text> (accessed 11.04.2024).

³ Ibid.

⁴ H.R.1368 – Deter PRC Support to the Russian War Effort Act. – *The United States Congress*. 2023. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1368/text?s=10&r=22&q=%7B%22search%22%3A%5B%22adam+schiff%22%5D%7D> (accessed 11.04.2024).

⁵ H.R.1254 – Russia Act. – *The United States Congress*. 2023. URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1254/text?s=1&r=7> (accessed 11.04.2024).

Следует ожидать, что давление США сразу на оба государства продолжится. По всей видимости, на это не повлияет исход политической борьбы между «партией Дж. Байдена» и «партией Д. Трампа» в ходе предвыборной гонки, поскольку предпосылок для выхода исполнительной власти из глубокого кризиса пока не наблюдается.

Решения конгресса 118-го созыва о создании специального комитета по борьбе с Китаем, о лишении КНР статуса развивающейся страны, а также призывы объявить Россию государством – спонсором терроризма и ввести тотальные санкции против Китайской Народной Республики за возможную поддержку СВО демонстрируют, что двухпартийный консенсус не только не ослабевает, но и продолжает усиливаться. Политика конгресса будет иметь длительное воздействие на американо-китайские и американо-российские отношения с трендом на конфронтацию.

Список литературы

Варакса А.Н. 2017. Американский конгресс и его роль во внешней политике США. – *Вестник СПбГУ. Политология. Международные отношения*. Т. 10. Вып. 3. С. 237-245.

Приходько О.В., Смирнов П.Е. 2018. Президентство Д. Трампа: новизна и преемственность в американской стратегии. – *Вестник МГИМО Университета*. № 6(63). С. 81-109.

Рогова Н.В. 2022. Конгресс 117-го созыва: предварительные итоги. – *Россия и Америка в XXI веке*. Вып. 5. <https://doi.org/10.18254/S207054760022733-3>.

Сучков М.А., Минченко Е.Н., Петров К.Е., Спиринов Е.Д., Галкин К.О., Малов А.А., Чубаров Д.А. 2022. *Страх против гнева. Демократы и республиканцы на промежуточных выборах в США 2022: аналитический доклад*. М.: МГИМО-Университет. 50 с.

Троицкий М.А. 2013. Конгресс и политика США в отношении России. – *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 2. С. 57-70.

Хлопов О.В. 2022. Влияние конгресса США на развитие американо-китайских отношений. – *Бюллетень науки и практики*. Т. 8. № 9. С. 654-663.

Guo B. 2021. Sino U.S. Decoupling: The Roles of U.S. Congress. – *Journal of Chinese Political Science*. Vol. 27. P. 543-565.

Kliman D. 2019. China's Power Play: The Role of Congress in Addressing the Belt and Road. – *Center for a New American Security*. URL: <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/chinas-power-play-the-role-of-congress-in-addressing-the-belt-and-road> (accessed 19.06.2024).

MAMATKHANOV Rodion Sultanmuratovich, 2nd year postgraduate student, School of International Relations, Saint Petersburg State University (1/3 Smolnogo St, Saint Petersburg, Russia, 191060; rhodisplayground@gmail.com); ORCID: 0009-0000-1195-9696)

THE INFLUENCE OF CONGRESS ON THE BIDEN ADMINISTRATION'S POLICY TOWARDS CHINA AND RUSSIA: A COURSE TOWARDS CONFRONTATION

Abstract. *The article deals with the activities of senators and congressmen in the 117th and 118th US Congresses, aimed at stepping up political and sanction pressure on China and Russia. The article notes that a numerous anti-Russian and anti-Chinese coalitions, consisting of the Republican and Democratic senators and congressmen, aimed at offering support to Ukraine against the Russian aggression, on the one hand, and from the Chinese threat, on the other hand, emerged in the Congress during the presidency of Donald J. Trump. The efforts of these anti-Russian and anti-Chinese coalitions have continued under the Joe Biden administration. They consisted not only of harsh, although monotonous anti-Chinese and anti-Russian rhetoric, but also of introduction of a series of legislative initiatives, aimed against China and Russia. As a rule, they are sponsored by a group of both Republicans and Democrats, and if submitted to vote, they were passed by absolute bipartisan majorities. In the author's opinion, China and Russia ranks as an opponent both by Joe Biden and the whole US ruling class, but the American president does not have a clear understanding of the goals and tasks in arranging relations with China and Russia. Consequently, the anti-Chinese and anti-Russian actions in the Congress are an instrument of political pressure on Joe Biden himself. The political struggle is sharpening, the anti-Chinese and anti-Russian actions acquires more various and harsh character.*

Keywords: *United States Congress, China, Russia, Republicans, Democrats, foreign policy of the United States*
