

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКИ США В ОТНОШЕНИИ ГОНКОНГА

НИКОЛАЙ ВЕРЕМЕЕВ

Meridian Capital (HK) Limited, Гонконг, КНР

Резюме

Цель настоящей работы состоит в изучении политики Соединённых Штатов Америки к пост-колониальному Гонконгу как эволюции от либеральной парадигмы к реализму. В работе рассмотрены основные периоды американской политики к Гонконгу, определены менявшие её факторы, показана реакция на события в Гонконге Белого дома, Государственного департамента и Конгресса. В 1992 г. Конгресс принял закон о политике США в отношении Гонконга, предоставив Гонконгу особый (отличный от Китая) статус в торгово-экономических отношениях и закрепивший в отношении Гонконга либеральный стратегический курс, нацеленный на продвижение и укоренение западной модели демократии в этом специальном административном районе КНР. В первые 17 лет постколониального существования Государственный департамент не вызывал особого внимания к мегаполису, избегал критики правительств автономии и КНР за медленную демократизацию Гонконга, хотя ряд видных членов Конгресса делали резкие заявления по этому поводу. Драматичный период гонконгской политики США начался во второй половине 2018 г. на фоне резкого ухудшения американо-китайских отношений во время президентства Трампа, чья администрация, не питавшая иллюзий относительно либеральной стратегии, перешла к активному использованию «гонконгской карты» в противоборстве с Китаем. Вспыхнувшие в мегаполисе в 2019 г. крупномасштабные антиправительственные протесты бросили серьёзный вызов суверенитету КНР над Гонконгом, были публично поддержаны и фактически провоцировались высокопоставленными членами правительства Трампа и именитыми конгрессменами. Принятый Китаем 30.06.2020 закон «О национальной безопасности» положил конец применению США либеральной стратегии к Гонконгу, повлёк за собой частичное свёртывание Вашингтоном особого статуса Гонконга, тем самым знаменуя полный и окончательный переход гонконгской политики США к реализму, в рамках которого Гонконг используется как инструмент в первую очередь экономического сдерживания Китая. Вашингтон нацелен на постепенное сокращение экономического присутствия в Гонконге при одновременных попытках дестабилизировать политическую ситуацию в SAR.

Ключевые слова:

Гонконг; США; КНР; реализм; либерализм; большая стратегия; статус; вмешательство во внутренние дела.

В 1997 г. Гонконг был возвращён Китайской Народной Республике его бывшей метрополией — Великобританией. США присутствовали в Гонконге традиционно, а во времена «холодной войны» активно ис-

пользовали данную территорию в своих интересах. После 1997 г. Вашингтону приходилось действовать в совсем иной среде, на суверенной территории отнюдь не дружественной державы. По мнению исследо-

Дата поступления рукописи в редакцию: 13.09.2021

Дата принятия к публикации: 02.12.2021

Для связи с автором / Corresponding author:

Email: nv_veremeev@mail.ru

вателя Шэньчжэньского университета Цай Дайюня, передача Гонконга КНР изменила баланс сил в пользу КНР [Cai 2001: 58]. Учитывая особый международный и конституционный статус мегаполиса, Гонконгу была предоставлена широкая автономия. Вашингтон рассматривает Гонконг как территорию, имеющую статус квазисуверенной политической единицы. В отношении данного района Китая Соединённые Штаты проводят политику, отличную от политики к континентальному Китаю, что оказывает существенное влияние на состояние американо-китайских отношений. Как отмечал китайский исследователь Ли Хуань, для США «Гонконг не только является уникальной политической единицей и отдельной таможенной территорией, но и имеет большой вес в игре великих держав» [Li 2016: 24]. Ли справедливо характеризовал суть американо-гонконгских отношений, которые «по существу являют собой китайско-американско-гонконгские отношения, образующие неравносторонний треугольник отношений, состоящих из [ключевых] американо-китайских отношений и [подчинённых им] китайско-гонконгских и американо-гонконгских отношений» [Li 2016: 31]. Хотя американо-гонконгские отношения подчинены и опосредованы американо-китайскими отношениями, они обособлены и имеют собственную динамику, что определяет особую американскую политику к Гонконгу. Сетуй на недооценку научным сообществом вовлечённости США в дела Гонконга, гонконгский исследователь Саймон Сюй указывал, что уникальность американо-гонконгских отношений, обусловленных асимметричностью взаимодействия сверхдержавы и несuverенной территории, требует исследовательского внимания [Xu 2016: 155].

Что лежит в основе гонконгской политики США? Каков её теоретический базис? Как эта политика изменялась за прошедшие четверть века и что послужило причиной таких изменений? На эти главные вопросы мы постараемся ответить в настоящей статье.

Либерализм и реализм в гонконгской политике США

Американская политика по отношению к Гонконгу характеризуется противоборством двух антагонистических подходов к международным отношениям — либерализма и реализма. С начала 1990-х годов до 2018 г. Вашингтон придерживался в своей гонконгской политике парадигмы «либеральной большой стратегии» (liberal grand strategy), неотъемлемой частью которой является продвижение демократии. Одним из ярких протагонистов данной концепции выступает американский теоретик международных отношений Джон Айкенберри.

Как отмечал Айкенберри, за продвижением демократии стоит сугубо прагматичный расчёт (а не идеализм), отражающий американские интересы в сфере безопасности и экономики: «Соединённым Штатам легче преследовать свои интересы, минимизировать угрозы безопасности и культивировать стабильный миропорядок, если другие государства, особенно основные великие державы, являются демократиями...», которые к тому же включены в международные институты [Ikenberry 2000: 103; 2019: 5, 41, 62]. Американский специалист указывал на сильную взаимозависимость между экономическим благополучием и демократическим устройством и утверждал, что стабильный мир возможен только между демократиями [Ikenberry 2000: 113–115; 2011: 64, 252, 339–339; 2019: 18, 202; 2020: 312]. По признанию Айкенберри, в феноменально успешном либеральном/демократическом/капиталистическом миропорядке существует иерархия, во главе которой США формируют отвечающую их долгосрочным интересам предсказуемую среду межгосударственных отношений. При этом гегемония США в некоторой степени уравнивается в большей мере добровольно принятыми (не навязанными) международными нормами и институтами, придающими такому порядку легитимность и стабильность, уподобляя его слабому внутригосударственному конституционному порядку,

который наиболее полно проявляется в западных демократиях [Ikenberry, Mastanduno 2003; Ikenberry 2011; 2019].

Распространение американского либерального порядка сопровождается превознесением принципа защиты прав человека и ослаблением суверенитета государств, что позволяет гегемону получать доступ к политической и экономической системам других государств, ориентировать их на США и вмешиваться во внутренние дела слабых и переживающих кризис государств [Ikenberry 2011; 2019]. Важную роль играют вплетённые в либеральный миропорядок элиты второстепенных государств, извлекающие из этого прямую, часто экономическую, выгоду [Ikenberry 2011: 74].

Интересная характеристика либерального порядка заключается в том, что к нему легко присоединиться, но изменить (перевернуть) его сложно, в том числе Китаю [Ikenberry 2011; 2019]. Попытки США отказаться от роли гегемона приводят к дестабилизации мировой системы и ослаблению её либеральных и демократических основ, что продемонстрировало президентство Д. Трампа [Ikenberry 2019]. Хотя либеральный миропорядок может меняться в сторону уменьшения власти Америки в рамках существующих международных институтов, это не должно приводить к утрате Соединёнными Штатами статуса первого среди равных [Ikenberry 2011: 309, 335; 2020: 237].

Айкенберри отмечал, что политика Вашингтона в период правления Уильяма Клинтона преследовала цель интеграции Китая в открытую торговую систему, что, как предполагалось, привело бы к установлению в КНР политического плюрализма и принципа верховенства закона, обеспечив «социализацию» Пекина в либеральный международный порядок и снижение угроз интересам США [Ikenberry 2000; 2019; Ikenberry, Mastanduno 2003]. В начале 2000-х годов Айкенберри и Майкл Мاستандуно признали, что ввиду существенного отличия внутривнутриполитического устройства КНР от американского не следует ожидать полной интеграции последней

в американский порядок, создавшийся в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Отмечая неспособность Китая стать, наподобие США, гегемоном в регионе (наличие авторитарного режима, дескать, препятствует построению Китаем направляемых им международных институтов), упомянутые исследователи поддержали распространение незавершённого американского гегемонистического проекта в регионе посредством его институализации. Они выступали за предоставление Китаю места в данных институтах в обмен на признание и уважение американских стратегических интересов, в том числе доминирующего положения США в обеспечении безопасности в регионе [Ikenberry, Mastanduno 2003; Ikenberry 2011; 2019]. Присоединение Пекина к либеральному миропорядку позволило бы США осуществлять влияние на развитие Китая, а в самой КНР могла бы произойти смена режима [Ikenberry 2011; 2020]. Этот сценарий не реализовался из-за эрозии либеральной системы. В этой связи Айкенберри роптал на стратегическую ошибку Вашингтона, допустившего присоединение Китая к либеральному клубу без каких-либо условий, позволившего Пекину выбирать те аспекты либерального миропорядка, которые ему выгодны (открытую торговую систему), игнорируя другие – приверженность правам человека и принципу верховенства закона [Ikenberry 2022; 2020].

По мнению корифея школы неореализма (антипода либерализма) Джона Миршаймера, попытка США после окончания «холодной войны» построить с необузданным рвением крестоносца либеральный миропорядок по своему образу и подобию (в котором Соединённые Штаты играли бы роль единственного мирового центра), сопровождавшаяся воинственностью (предрасположенность к неограниченному применению военной силы), удивительной нетерпимостью к так называемым нелиберальным государствам и неуважением к их суверенитету, а также игнорированием своих собственных правил (когда это выгодно), была обречена на провал. Насаждение

либеральных ценностей на глобальном уровне ограничивается преобладанием среди всевозможных измов идеологии национализма, жидущегося на яростном отстаивании права на самоопределение государств, которые не терпят вмешательства в свои внутренние дела. Неизбежный провал стратегии американской либеральной гегемонии (продвижения демократии), по мнению Миршаймера, вынудит Вашингтон перейти к более сдержанной, реалистичной внешней политике и признать, что национализм ограничивает возможности великой державы прямо вмешиваться в политику других государств посредством утверждения (социального инжиниринга) западной модели демократии и западных ценностей. Переориентация на реализм (пусть даже с элементами либерализма) во внешней политике США неминуема при наличии в мировой системе других великих держав-«недемократий» (России и Китая), которые представляют потенциальную угрозу распространителю либеральной идеологии и продвижению либерализма. Построение либеральной гегемонии теоретически возможно только в однополярном мире [Mearsheimer 2014; 2018; 2019].

Реализм вытеснил либерализм после прихода к власти в США в 2017 г. Дональда Трампа, который признал сокрушительную неудачу либерализма и попытался отрицать основные элементы стратегии либеральной гегемонии [Mearsheimer 2018]. В формулировке Миршаймера (наступательный) реализм предполагает постоянную борьбу великой державы за гегемонию в регионе, где расположена данная великая держава, и одновременно стремление препятствовать великой державе другого региона достичь в нём подобной гегемонии [Mearsheimer 2014]. Противоборство великих держав ведётся посредством накопления военной и экономической силы, причём либеральные институты и нормы не способны сдерживать это противостояние. Сохраняя гегемонию в Западном полушарии, США, обеспокоенные ростом экономического и военного потенциала Китая, стремятся предотвратить достижение им

гегемонии в Восточной Азии, прежде всего посредством политики военного и экономического сдерживания КНР, сравнимой со стратегией сдерживания СССР [Mearsheimer 2018; 2019]. Миршаймер считает, что ослабления Китая можно достичь политикой отбрасывания (rollback), предполагающей устранение дружественных КНР режимов и создание очагов напряжённости в самом Китае путём поддержки сепаратистов в Тибете и Синьцзяне (а также в Гонконге, хотя Миршаймер прямо не называет его).

Ни Айкенберри, ни Миршаймер не упоминают в своих работах Гонконг, однако их теоретические установки полезны для объяснения американской политики в отношении этой территории. Ключевое значение имеет автономность Гонконга. Этот мегаполис воспринял/унаследовал многие британские колониальные атрибуты: либерализм без демократии; рыночная экономическая модель; эффективно работающий принцип верховенства закона; открытость внешнему миру; и прочные, наработанные десятилетиями связи и привязанность местных экономических и политических элит (как про-, так и антикитайских) элит к странам Запада, в первую очередь к США. Гонконг более, чем иная территория КНР (выносим за скобки Тайвань), был завязан на либеральный миропорядок, оставаясь его органической частью. Учитывая указанные качества Гонконга, он интересен США с точки зрения продвижения либерального проекта. Вместе с тем, для того чтобы в Китае Гонконг воспринимался в качестве образца для перехода к демократии, здесь следовало завершить начатый в последние годы британского колониального правления процесс демократизации. Установление и закрепление в Гонконге западной модели демократии (вкупе с существующими традиционными экономическими и «элитарными» связями со странами Запада) прочно привязало бы территорию к американскому либеральному миропорядку, одновременно препятствуя интеграции мегаполиса в политическое пространство КНР. Гонконгские пан-

демократы¹ (неотъемлемая часть политического истеблишмента автономии, к которому до второй половины 2020 г. Пекин относился терпимо), как подмечал доцент Гонконгского университета Даниел Вукович, наивно верили в *либеральную конвергенцию* Гонконга и КНР — установление демократического строя в первом и позже, под влиянием антипекинского движения, — в последней, авторитарная система которой взорвётся изнутри и страна повернётся к состоянию «нормальности», то есть либеральной демократии [Vukovich 2019: 172].

Хотя ожидания пандемократов выглядели наивными, основывались они на «либеральном» фундаменте, заложенном ушедшими из колонии британцами (при сильном культурно-образовательно-идеологическом американском влиянии), что способствовало продвижению либеральной стратегии в постколониальном Гонконге, на первых порах относительно свободном от политического давления Пекина. Долгое время постколониальный Гонконг имел больше общего с западными демократиями, нежели с Китаем. Сюй выделил четыре предпосылки успешного применения либеральной стратегии к Гонконгу: (а) общность идеологий и политических структур США и Гонконга; (б) диспаритет мощи США и Гонконга, в результате которого слабый Гонконг будет восприимчив к привносимым США либеральным принципам; (в) экономическая взаимозависимость; и (г) высокая плотность взаимодействия США и Гонконга, создающая атмосферу взаимного доверия [Xu 2016: 159–160, 176–177].

Казалось, в первые годы после передачи Китаю Гонконг имел большие шансы демократизации на фоне активной деятельности местной продемократической оппозиции (имеющей давние налаженные отношения с американским политическим истеблишментом), сохранения и развития либеральных прав и свобод,

защищаемых сильной, независимой и обладающей непрекращаемым авторитетом судебной системой, и Вашингтон (при некотором скептицизме ведущих конгрессменов) связывал с этим надежды даже после усиления и ужесточения контроля центрального правительства над автономией с приходом к власти в КНР Си Цзиньпина в 2012 г. Эти чаяния не оправдались — политический катаклизм в Гонконге в 2019 г. и ответная жёсткая реакция Пекина вынудили Вашингтон перестроить отношения с Гонконгом на основе постулатов реализма.

Несмотря на важность Гонконга для США, по политике Вашингтона в отношении этой территории мало специальных публикаций американских исследователей, а ещё меньше китайских. Все имеющиеся работы написаны до изменений в Гонконге, произошедших после многомесячных масштабных протестов и беспорядков 2019–2020 годов, кардинально изменивших характер внешней политики США к этой китайской автономии. Автор настоящей работы постарается восполнить существующий пробел и оценить последствия концептуального перехода американской политики к Гонконгу от либерализма, вызванного триумфом и самообольщением внешнеполитического истеблишмента США после «холодной войны», к реализму вследствие крушения надежд на превращение Гонконга в либеральный и демократический антипод авторитарного Китая, и признанию единства Гонконга от КНР, к которому применяется политика сдерживания.

Подготовка к передаче Гонконга под суверенитет КНР

Если до Второй мировой войны Гонконг представлял для Соединённых Штатов интерес преимущественно как свободный порт, один из центров торговли с Китаем, то в период «холодной войны» он превратился в удобную площадку для сбора ин-

¹ Термин «пандемократы» обозначает очень слабую и шаткую коалицию продемократических сил Гонконга.

формации о Китайской Народной Республике. Экономическая ценность Гонконга для США возросла с открытием Китая внешнему миру и проведением масштабных экономических реформ, запущенных в 1978 г. 19 декабря 1984 г. была подписана британо-китайская Совместная декларация по вопросу о статусе Гонконга (далее — Совместная декларация)², закрепившая дату перехода Гонконга под суверенитет КНР (1 июля 1997 года). В документе была обрисована разительно отличная от КНР форма социального, политического и экономического устройства территории: Гонконгу предоставлялся статус широкой автономии³, за исключением вопросов внешней политики и обороны, на основе принципа «Одна страна, две системы» (ОСДС). Этот уникальный статус закреплён в принятом 4 апреля 1990 г. Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП) Основном законе о Специальном административном районе (САР) КНР Гонконг⁴ (далее — Основной закон).

На фоне этих процессов США начали задумываться о дальнейшей политике в отношении Гонконга. Большую роль в фор-

мулировании таковой сыграли кровавые события на площади Тяньаньмэнь в июне 1989 года, вызвавшие среди многих американских официальных лиц и политиков сомнения в приверженности правительства КНР обязательствам по Совместной декларации. Начались горячие дебаты касательно американского курса в отношении Гонконга. Инициативу в формулировании такой политики взял на себя Конгресс [Bush 2016: 249–251; 2020: 352].

Основополагающим документом стал предложенный сенатором-республиканцем Митчелом Макконнеллом (Mitchell McConnell)⁵ Закон о политике США в отношении Гонконга⁶ (далее — Закон 1992). Официальный Пекин заявил протест, рассматривая документ как вмешательство в свои внутренние дела⁷. В первоначальной редакции Закон 1992 декларировал поддержку Конгрессом и президентом США полного выполнения условий Совместной декларации. В основу статей 101–105 Закона, посвящённых двусторонним американо-гонконгским отношениям и американо-гонконгскому взаимодействию в рамках многосторонних международных организаций и соглашений, были положе-

² Joint Declaration on the question of Hong Kong, 1399 U.N.T.C. 23391.

³ Гонконг является открытым портом, имеет собственную валюту, налоговую, экономическую и социальную политику, выдаёт свои паспорта.

⁴ The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (Adopted at the Third Session of the Seventh National People's Congress on 4 April 1990 Promulgated by Order No. 26 of the President of the People's Republic of China on 4 April 1990 Effective as of 1 July 1997). Принятие Основного закона было одним из обязательств КНР по Совместной декларации. В соответствии с Совместной декларацией и Основным законом автономия Гонконга сохраняется до 2047 года (хотя может быть впоследствии продлена).

⁵ Некоторые американские исследователи полагают, что идею Закона 1992 подал Макконнеллу (или даже подготовил для Макконнелла первый проект закона) один из корифеев демократического движения Гонконга — сооснователь и первый председатель Демократической партии Гонконга Ли Чжумин, именуемый некоторыми конгрессменами «гонконгским Ельциным» [Tucker 1994: 220; Bush 2016: 250]. В настоящей статье китайские имена передаются в соответствии с нормами общекитайского литературного произношения (путунхуа), в основе которого лежит северный (пекинский) диалект. В скобках даётся написание имён гонконгских политиков, принятое в англоязычной литературе (соответствующее произношению данных имён на кантонском диалекте китайского языка, распространённого в южнокитайской провинции Гуандун и Гонконге), и русская транскрипция этих имён — например, Ли Чжумин (Мартин Ли Чу-мин, Martin Lee Chu-ming).

⁶ United States-Hong Kong Policy Act of 1992, 22 U.S.C. § 5701–5732. Закон был подписан президентом США Дж. Бушем-старшим 5 октября 1992 г.

⁷ См.: Meiguo dui gang huiwu renquan da bang bujin weishan erqie tulao (U.S. wielding the human rights baton against Hong Kong is not only hypocritical but also futile). Zijing zazhishe (Bauhinia Magazine), September 2020. [Электронный ресурс]. URL: https://bau.com.hk/article/2020-09/04/content_926251316539387904.html (дата обращения: 26.05.2022).

ны принципы Совместной декларации⁸, подчёркивающие автономию территории в неполитических дву- и многосторонних отношениях: (1) установление и расширение двусторонних соглашений в торговой, экономической, финансовой, авиационной, судоходной и культурной областях; (2) сохранение генерального консульства и представительств полуофициальных организаций США в Гонконге; (3) сохранение полуофициальных торговых, экономических и туристических миссий Гонконга в США; (4) признание властями США паспортов, выдаваемых иммиграционными властями Гонконга; (5) поддержка участия Гонконга в международных организациях, конференциях и соглашениях, открытых для несuverенных субъектов; (6) выполнение Вашингтоном своих обязательств перед Гонконгом по международным договорённостям на основе взаимности, безотносительно того, является ли КНР участницей таких соглашений, и др. Анализируя Закон 1992, Ли Хуань выделил четыре главные сферы интересов США в Гонконге: (а) сохранение и расширение экономических и культурных связей; (б) дву- и многостороннее сотрудничество; (в) использование военно-морским флотом США логистического потенциала гонконгского порта; и (г) продвижение американских (демократических) политических ценностей в Гонконге [Li 2016: 24–27]. Остановимся на последнем пункте подробнее.

Статья 201 Закона 1992 предусматривала, что договоры, в том числе многосторонние, между США и Гонконгом или США и Великобританией в отношении Гонконга, заключённые до 1 июля 1997 года, а также законы США сохраняют своё действие после указанной даты. Если пре-

зидент Соединённых Штатов сочтёт, что автономия ослаблена, он уполномочен приостановить действие того или иного закона США, предоставляющего Гонконгу специальные преференции. В этом случае президент исходит из соблюдения условий, обязательств и ожиданий в отношении Гонконга, выраженных в Совместной декларации. Характерно, что в тексте не упоминался Основной закон. Под «ожиданиями», вероятно, понималось американское видение (как будет показано ниже, не имеющее под собой базы в Совместной декларации) постепенного установления в Гонконге демократического режима, основанного на западных либеральных ценностях, что способствовало бы демократическим преобразованиям в континентальном Китае так же, как экономическая модель Гонконга стала бы образцом для либеральных экономических реформ в Китае⁹. Цай Дайюнь утверждал, что главная цель Закона 1992 — вмешательство в дела Гонконга для усиления влияния на социалистический Китай, и подобное проявление американского гегемонизма вызывает противодействие китайского народа [Cai 2001: 60, 62]. Такое понимание небезосновательно: оно подкрепляется декларацией Конгресса, выраженной в ст. 2(5) Закона 1992, согласно которой поддержка демократизации заявлена фундаментальным принципом внешней политики США и этот принцип, естественно, применяется к Гонконгу. Упомянутая декларация отвечала заложенному в либеральной идеологии стремлению к экспансии, о чём писал Айкенберри [Ikenberry 2022: 230, 246, 254]. Ли выявлял отличие подходов США к поддержке демократии в Гонконге и Китае. Если за политическими процессами в Китае Соединён-

⁸ Эти принципы кратко изложены в пар. 3 Совместной декларации и развёрнуто — в Приложении I (Уточнение правительством КНР его базовой политики в отношении Гонконга) к Совместной декларации.

⁹ Р. Буш писал.: «Если бы будущая администрация отвела продвижению демократии более высокое место в повестке дня “китайской” политики США, Гонконг, вероятно, стал бы её отправным пунктом... Те, кто отдаёт приоритет демократизации Китая, сказали бы, что, как минимум, Гонконг должен служить примером для остальной страны. Более амбициозные сказали бы, что [Гонконг] мог бы стать удобной платформой деятельности через [китайско-гонконгскую административную] границу (a useful platform for activities across the border)» [Bush 2016: 269].

ные Штаты наблюдали, не имея возможности оказать на них влияние, то в Гонконге Вашингтон надеялся увидеть укоренение западной модели демократии через усиление гражданского общества и привлечение граждан, особенно молодёжи, к политическим процессам [Li 2016: 29]. С. Сюй не рассматривал продвижение демократии в Гонконге как угрозу Китаю, но отмечал, что «попытка Америки повлиять на политическую ориентацию Гонконга иногда переходила границы продвижения демократических ценностей как таковых и перерастала в попытку противостоять власти Китая» путём мобилизации сил Конгресса и связанных с правительством США неправительственных организаций для подогрева антиправительственных настроений в Гонконге [Xu 2016: 179].

Ожидания демократизации Гонконга были продуктом американских идеологических установок (и/или иллюзий), не вытекавших из Совместной декларации, Основного закона или заявлений лидеров КНР. Совместная декларация не содержала международно-правовых обязательств со стороны Китая обеспечить проведение прозападных демократических реформ в Гонконге¹⁰ — этот факт часто упускался

в заявлениях американских политиков и государственных деятелей. Об этом в своих официальных выступлениях упоминали некоторые американские исследователи, например аналитик исследовательской службы Конгресса Майкл Мартин и Р. Буш [Martin 2011; Bush 2016; Summers 2019]¹¹. Более того, фактический лидер КНР (конец 1970-х — начало 1990-х годов) Дэн Сяопин, главный вдохновитель восстановления Китаем суверенитета над Гонконгом на основе принципа ОСДС, неоднократно подчёркивал, что Гонконг не должен идти по пути прозападной демократизации: «...система управления Гонконга не должна быть полностью вестернизирована; никакая западная система не может копироваться в Гонконге целиком...» [Deng 2004: 74–75]. Более того, он утверждал, что во главе САР должны находиться патриоты — жители Гонконга, любящие и родину, Китай, и Гонконг, которые управляли бы Гонконгом без ущерба интересам КНР и Гонконга [Deng 2004: 17, 26, 75]¹².

Стремление США задавать вектор политического развития Гонконга закреплено проведением мониторинга ситуации в Гонконге, по результатам которого могут быть наложены санкции за девиацию от

¹⁰ Часть I раздела «Глава администрации. Высшие официальные лица. Законодательное собрание» Приложения I к Совместной декларации действительно говорила о том, что глава администрации САР должен избираться посредством выборов или проводимых в автономии консультаций и назначаться центральным правительством, а законодательный орган должен формироваться по итогам выборов. Однако Совместная декларация не уточняла, как проводится процесс выборов. В этой связи Китай продолжил введённую британскими колониальными властями практику формирования части парламента автономии посредством выборов законодателей представителями специальных экономико-социальных групп. Такая практика не нарушала положений Совместной декларации. Между тем ст. 45 и 68 Основного закона устанавливали в качестве конечной цели выборность главы администрации САР посредством всеобщего голосования после выдвижения кандидатов широко представленным номинационным комитетом на основе демократического процесса и всего состава Законодательного собрания посредством всеобщего голосования с оговоркой, что обе цели будут достигаться постепенно с учётом складывающейся в автономии политической ситуации.

¹¹ Prospects for Democracy in Hong Kong: Assessing China's International Commitments // Roundtable before the Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 14 July 2010. 31 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/documents/roundtables/2010/CECC%20Roundtable%20-%20Democracy%20Hong%20Kong%20Assessing%20China%27s%20International%20Commitments%20-%2007.14.10.pdf> (accessed: 07.07.2021).

¹² В Белой книге, изданной Госсоветом КНР в 2014 г. (см. ниже), было отмечено, что патриотизм и лояльность стране представляют собой минимальное этическое требование к политическому деятелю Гонконга; условие управления Гонконгом патриотами закреплено в Основном законе (глава V, часть 3). В 2021 г. концепция управления Гонконгом патриотами будет полностью формализована в ряде общенациональных и местных решений и законов, отождествляющих понятие «патриот» с теми

либерального пути развития. Сюй называл мониторинг за соблюдением прав человека и демократизацией главным элементом Закона 1992, фундаментом американской политики активного вмешательства во внутренние дела Гонконга [Ху 2016: 162]. Закон 1992 уполномочил президента США определять юридическую компетентность Гонконга выполнять свои обязательства по международным договорам, а также целесообразность признавать права и обязательства Гонконга по ним. Об этом президент должен информировать Конгресс. Статья 301 Закона 1992 налагала обязательство на государственного секретаря США предоставлять спикеру Палаты представителей и председателю комитета Сената по иностранным делам ежегодные отчёты¹³ с отражением ситуации в следующих областях: (1) важные события американо-гонконгских отношений; (2) изменения в осуществлении суверенитета Китая над Гонконгом, которые оказывают влияние на американские интересы в Гонконге и американо-гонконгские отношения; (3) характер и объём американо-гонконгских отношений в культурной, образовательной и научной областях; (4) законы США, которые были приостановлены на основании ст. 202(а) Закона 1992; (5) международные соглашения с Гонконгом или в отношении Гонконга, денонсированные США; (6) существенные проблемы в сотрудничестве между США и Гонконгом в области контроля над экспортом стратегических товаров; (7) развитие демократических институтов в Гонконге и (8) характер и объём участия Гонконга в многосторонних международных объединениях.

Сверх того, Конгресс предписал в отчёты по Китаю включать специальные

разделы по Гонконгу. В частности, ежегодные доклады о положении с правами человека в Китае посвящают Гонконгу отдельную главу. Сюй видел в издании докладов по правам человека и демократизации в Гонконге не только подтверждение приверженности США либеральной стратегии, но и акцентирование различий политических структур и ценностей Гонконга и Китая, что позволяло Вашингтону разыгрывать «гонконгскую карту» при оказании давления на Китай [Ху 2016: 164].

Исследование Ричарда Буша показало, что окончательная облегчённая версия Закона 1992 не включает в себя содержавшегося в его проекте требования к Государственному департаменту в своих отчётах оценивать степень выполнения Совместной декларации в Гонконге, поскольку «такая формулировка поставила бы правительство США в положение судьи, определяющего, выполнила ли [КНР] взятые на себя обязательства [по Совместной декларации. — *Авт.*]» [Bush 2016: 251]. Тем не менее уже в сентябре 1996 г. Конгресс, ссылаясь на недостатки в отчётах по Гонконгу, подготовленных Государственным департаментом в соответствии с Законом 1992, добавил в сводный консолидированный Закон об ассигнованиях на 1997 финансовый год¹⁴ ст. 571, обязывающую госсекретаря включать в отчёты детальную информацию по следующим вопросам: (1) Основной закон и его соответствие Совместной декларации; (2) открытость и честность выборов главы администрации САР и ответственность исполнительной власти перед парламентом; (3) независимость судов; (4) положение политических партий; и (5) Билль

лицами, которым доверяет и отбирает Пекин. См.: Белая книга о демократическом развитии Гонконга, выпущенная Госсоветом КНР 20 декабря 2021 г. (далее — «Белая книга 2021») (Пreamбула, пар. 3; глава V, часть 3; глава VI, часть 2), White paper on Hong Kong's democratic development. 20 December 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.chinadailyhk.com/article/252582#Full-text:-White-paper-on-Hong-Kong's-democratic-development> (дата обращения: 18.06.2022).

¹³ Согласно Закону, отчёты надлежало предоставлять до 2006 года, но 1 апреля 2007 г. Государственный департамент представил Конгрессу ещё один отчёт. Выпуск отчётов был возобновлён в 2015 г.

¹⁴ Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997, H.R. 4278 (104th).

о правах¹⁵. Новые требования к отчётам наделили Государственный департамент функциями арбитра, определяющего выполнение Китаем своих обязательств по Совместной декларации. Тем самым, не будучи стороной Совместной декларации, США присвоили право определять, насколько КНР исполняет условия данного международно-правового документа. Полагаясь на своё влияние и значение для экономики и финансовой системы Гонконга, они фактически провозгласили себя квази-гарантом Совместной декларации.

Предшествующее описание свидетельствует, что Закон 1992, заложивший принципы американской политики к Гонконгу в преддверии его передачи Китаю, на основе постулатов либеральной гегемонии задал курс на демократизацию автономии с помощью набиравшего силу местного демократического движения, лидеры которого были тесно связаны с американским политическим истеблишментом. Приумножение экономических связей с Соединёнными Штатами, на которое нацеливал Закон 1992, также отвечало аксиоме либеральной стратегии об экономическом взаимодействии как факторе, способствующем развитию демократии. Реализация положений Совместной декларации и Основного закона (в том искажённом смысле, который вкладывали в эти документы США), а также приверженность Гонконга поддерживаемым Вашингтоном международным институтам и договорам, закрепляющим универсальные либеральные ценности и нормы (позиционируемые в качестве международных стандартов прав человека и демократии), должны были закрепить включённость автономии в ведомый Соединёнными Штатами либеральный миропорядок. Приверженность Гонконга либеральному миропорядку

должна была вознаграждаться поступательным развитием экономических связей с США гонконгской экономической элиты (которая оставалась главной опорой Пекина в САР после возвращения Гонконга), а также расширением доступа пропекинской политической элиты к благам западного мира (возможность эмиграции и получения образования для себя и близких родственников в странах Запада). Между тем либеральные ценности были категорически чужды новому сюзеру Гонконга как умаляющие национальные китайские/ханьские идентичность и ценности и, сверх того, угрожающие эрозией суверенитета Китая над территориями. Возвращение Гонконга китайское руководство увязывало с преодолением последствий столетнего унижения, когда слабый Китай был жертвой западного империализма. Как замечал Айкенберри, «государства могут обладать полным вестфальским юридическим суверенитетом ... или подчиниться соглашениям и институтам, что предполагает ограничение своего суверенитета» [Ikenberry 2020: 43].

Политика США в отношении Гонконга в период с июля 1997 по октябрь 2014 г.

Несмотря на апокалиптические ожидания на Западе и отчасти в Гонконге, возвращение в состав Китая прошло плавно. Первые шесть лет пребывания территории в статусе специального административного района Пекин придерживался политики максимального невмешательства в дела САР. Несмотря на заявления об управлении патриотами, в Гонконге не была внедрена система патриотического воспитания молодёжи. Соединённые Штаты давали в целом позитивную оценку автономности Гонконга, что отражали первые десять ежегодных отчётов (1997–2007)¹⁶, подго-

¹⁵ Закон о гонконгском Билле о правах (Hong Kong Bill of Rights Ordinance, Cap. 383), в основу которого положен Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (далее — Пакт), был принят колониальным Законодательным собранием Гонконга 08.06.1991. Статья 39 Основного закона гарантирует выполнение положений Пакта, которым не должны противоречить остальные законы автономии. По мнению Саймона Сюя, признание Пакта должно было гарантировать неуклонное следование Гонконга демократическому пути [Xu 2016: 167].

¹⁶ Отчёты за 1997–2007 годы доступны на сайте генерального консульства США в Гонконге. URL: <https://hk.usconsulate.gov/our-relationship/official-reports/>.

товленные государственным секретарём для Конгресса США в соответствии со ст. 301 Закона 1992. Аналогичное отношение демонстрировали заявления и выступления американских дипломатов¹⁷. Государственный департамент в отчётах Конгрессу избегал прямых высказываний по поводу соответствия Основного закона положениям Совместной декларации, ссылаясь на то, что США «не занимаются технической юридической интерпретацией соглашений, стороной которых не являются. Хотя некоторые критики в Гонконге заявляют, что ряд элементов Основного закона нарушают Совместную декларацию, ни одна из сторон соглашения не сделала такого вывода. В таком случае неуместно и преждевременно Соединённым Штатам делать однозначные юридические заключения касательно смысла оспариваемых положений и возлагать вину за нару-

шение обязательств на одну из сторон ... любые выводы США касательно соответствия Основного закона Совместной декларации не должны опережать исполнения Основного закона, а также заявлений и действий самих сторон»¹⁸. Особую похвалу в отчётах Государственного департамента, а также в секретных телеграммах госсекретарю генерального консульства США в Гонконге, опубликованных на сайте WikiLeaks¹⁹, вызвала независимая судебная система (во многом копирующая английскую систему правосудия), соблюдение гражданских прав и свобод, сотрудничество с США в правоохранительной сфере (между двумя сторонами были подписаны договоры о правовом сотрудничестве, выдаче подозреваемых и передаче заключённых) и контроль над экспортом стратегических технологий и материалов²⁰. Официальные представители Китая отме-

¹⁷ *Schrivver R. Democracy in Hong Kong. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on East Asia-Pacific Affairs, Washington, 4 March 2004. URL: <https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/30155.htm> (accessed: 20.04.2021); Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations of the United States Senate. Washington: U.S. Government Printing Office, 2005. URL: <https://www.congress.gov/event/108th-congress/senate-event/LC13902/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Hong+Kong%22%2C%22Hong+Kong%22%5D%7D&s=6&r=47> (accessed: 06.05.2021).*

¹⁸ *United States-Hong Kong Policy Act Report, 31 March 1997. URL: https://1997-2001.state.gov/regions/eap/970331_us-hk_pol_act_rpt.html (accessed: 20.04.2021).* В отчётах 1998, 1999 и 2000 годов Государственный департамент, воздерживаясь от собственных выводов, ссылался на полугодовые отчёты о ситуации в Гонконге британского министра иностранных дел парламенту Великобритании, где в целом позитивно оценивалось выполнение Совместной декларации и принципа ОСДС. В отчётах 2001–2007 годов проблема соответствия Основного закона Совместной декларации не поднималась. Зато учреждённая Конгрессом США Комиссия по обзору американско-китайских отношений в области экономики и безопасности с 2014 г. констатировала нарушения Китаем положений Основного закона (см. ниже).

¹⁹ См., например: *Upon this Rock: Hong Kong Rule of Law Remains Solid (Part I). Cable ID no. 10HONGKONG333_a. 26 February 2010. (Электронный ресурс). URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/10HONGKONG333_a.html; Upon this Rock: Hong Kong Rule of Law Remains Solid (Part II). Cable ID no. 10HONGKONG334_a. 26 February 2010. (Электронный ресурс). URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/10HONGKONG334_a.html (дата обращения: 08.08.2021).*

²⁰ В отчёте Государственного департамента за 2000 г. была высказана озабоченность возможным использованием Гонконга для передачи чувствительных (двойных) технологий Китаю, особенно посредством транспортных средств гонконгского гарнизона Народно-освободительной армии Китая (далее — НОАК), которые не подлежат таможенному досмотру гонконгских властей (*United States-Hong Kong Policy Act Report, 1 April 2000. URL: https://1997-2001.state.gov/regions/eap/000401_us-hk_pol_act_rpt.html (accessed: 21.04.2021).*). Позже в отчётах учреждённой Конгрессом США Комиссии по обзору американско-китайских отношений в области экономики и безопасности за 2009 и 2012 годы вновь поднимался вопрос об использовании Гонконга как базы для незаконной передачи Китаю чувствительных технологий (2009 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 28 October 2009. 369 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2009-Report-to-Congress.pdf (accessed: 07.07.2021); 2012 Annual Report to Congress. U.S.-China Economic and

чали, что отчёты Государственного департамента положительны и что необходимости в их составлении нет²¹.

Вместе с тем в заявлениях и отчётах американского внешнеполитического ведомства выражалась озабоченность низкими темпами демократизации политической системы САР²², хотя процедура выборов в Законодательное собрание 1998, 2000 и 2004 годов признавалась транспарентной, справедливой и честной. Американские власти беспокоило отсутствие всеобщих выборов главы администрации САР и состава Законодательного собрания²³ — введение такого голосования ожидалось в 2007 году, но решениями Постоянного комитета ВСНП КНР от 29 апреля 2004 г. и 29 декабря 2007 г. было отодвинуто до 2017 г. в отношении главы администрации САР, а сроки выборов состава Законодательного собрания посредством прямого всенародного голосования не были чётко установлены. Упомянутые решения закрепили роль ПК ВСНП при внесении изменений в порядок выборов главы администрации и парламента автономии.

Новая линия Пекина была в немалой степени обусловлена многотысячными протестами против предложенного правительства Гонконга законопроекта о нацио-

нальной безопасности в порядке выполнения предписаний ст. 23 Основного закона, которые всецело поддерживали пандемократические партии Гонконга, а также Конгресс и американские НПО [Ху 2016: 179]. Протестующие требовали проведения демократических реформ оппозицией, которая была враждебно настроена к коммунистическому строю Китая, видела Гонконг демократическим образованием, формально включённым в состав КНР, в дела которого центральная власть не должна вмешиваться; оппозиция допускала только номинальный суверенитет Китая над Гонконгом (что соответствовало американскому пониманию статуса Гонконга, отражённому в Законе 1992). Даниел Вукович утверждал, что «призывы традиционных пандемократов к автономии ... представляют собой очевидный, не слишком скрываемый код независимости, поскольку полная автономия означала бы де-факто независимость» [Vukovich 2020: 12]. Оппозиция, естественно, не пользовалась доверием Пекина, который заклеил её как «непатриотичную». Вашингтон осудил упомянутые решения ПК ВСНП²⁴, а в отчётах Комиссии по обзору американско-китайских отношений в области экономики и безопасности (U.S.-China Economic and Security

Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 9 November 2012. 497 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2012-Report-to-Congress.pdf (accessed: 07.07.2021)).

²¹ См. пар. 1, 2 и 4 PRC MFA Commissioner Discusses Democratic Reform Policy Act Report. Cable ID no. 07HONGKONG1854_a. 13 July 2007. (Электронный ресурс). URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/07HONGKONG1854_a.html (дата обращения: 09.08.2021).

²² Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations of the United States Senate. Washington: U.S. Government Printing Office, 2003. URL: <https://www.congress.gov/event/107th-congress/senate-event/LC17081/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22Hong+Kong%22%2C%22Hong+Kong%22%5D%7D&s=6&r=53> (accessed: 06.05.2021).

²³ Посвящённые Гонконгу разделы ежегодных докладов Государственного департамента о положении с правами человека в Китае за указанный период, в целом позитивно оценивавшие состояние прав человека, одной из актуальных проблем называли ограничения гражданам сменять своё правительство посредством свободных и справедливых выборов (хотя сам процесс выборов половины Законодательного собрания в целом характеризовался как честный), а также урезанные законодотворческие права и функции контроля над исполнительной властью гонконгского парламента. Среди других проблем доклады выделяли ограничения свободы прессы (самоцензура) и случаи арестов. См. доклады за 1998–2014 годы: The Annual Country Reports on Human Rights Practices. (Электронный ресурс). URL: <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/index.htm> (дата обращения: 28.07.2021).

²⁴ В отчёте госсекретаря Конгрессу решение ПК ВСНП от 29.04.2004 было названо серьёзным испытанием для политической автономии Гонконга (United States-Hong Kong Policy Act Report, 1 April 2005. URL: <https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/44543.htm> (accessed: 20.04.2021)).

Review Commission, далее – Комиссия по обзору)²⁵ за 2004 и 2005 годы содержались призывы к Конгрессу провести консультации с правительством США, чтобы оценить, подрывается ли этими решениями автономия Гонконга в нарушение Совместной декларации, Основного закона и принципа ОСДС. Если же подобные нарушения имели место, предлагалось рекомендовать президенту использовать свою прерогативу по приостановке действия тех или иных американских законов, предоставляющих Гонконгу преференции/особые права в соответствии со ст. 201(а) Закона 1992²⁶. В последующих отчётах рассматриваемого периода рекомендации

Комиссии стали менее категоричными, в них содержались призывы к диалогу с гонконгскими и китайскими политиками. Со своей стороны, Совместная комиссия Конгресса и исполнительной власти по Китаю (Congressional-Executive Commission on China, далее – Совместная комиссия)²⁷ критиковала вышеуказанные решения ПК ВСНП как не соответствующие принципу ОСДС²⁸.

В рассматриваемый период Конгресс, Комиссия по обзору и Совместная комиссия сохраняли критический настрой в отношении политических процессов в САР и политики Китая в Гонконге, подчас раздувая ощущение угрозы от действий Пекина²⁹,

²⁵ Комиссия – это консультативный орган Конгресса. 12 её членов назначают спикер Палаты представителей и лидеры Республиканской и Демократической партий обеих палат Конгресса. Делегации Комиссии регулярно посещали Гонконг для сбора и оценки информации, проводили встречи с официальными лицами САР, местными политиками и экспертами.

²⁶ 2004 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 10 June 2004. 290 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2004-Report-to-Congress.pdf (accessed: 07.07.2021); 2005 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 9 November 2005. 263 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2005-Report-to-Congress.pdf (accessed: 07.07.2021).

²⁷ Совместная комиссия создана Конгрессом в 2000 г. для мониторинга прав человека и развития идеи верховенства права в Китае; она представляет Конгрессу и президенту ежегодные отчёты, в которых один из разделов посвящён Гонконгу. Комиссия состоит из 9 депутатов Палаты представителей, 9 сенаторов и 5 представителей Администрации (Государственного департамента, министерств торговли и труда). В течение 30 дней после получения отчёта комитет Палаты представителей по иностранным делам должен провести слушания по отчёту.

²⁸ 2004 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 2 October 2004. 78 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/2004%20CECC%20Annual%20Report.PDF> (accessed: 29.05.2021); 2008 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 31 October 2008. 289 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/2008%20CECC%20Annual%20Report.PDF> (accessed: 05.06.2021).

²⁹ Комиссия по обзору критиковала усиление присутствия в Гонконге НОАК как потенциальную угрозу демократическому движению в случае массовых протестов (2014 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 20 November 2014. 599 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF (accessed: 07.07.2021); 2016 Annual Report to Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 16 November 2016. 553 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2016%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf (accessed: 07.07.2021); 2017 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 15 November 2017. 643 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2017_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 07.07.2021).). В действительности гонконгский гарнизон НОАК не привлекался к подавлению протестов 2014 и 2019 годов. В отчёте Совместной комиссии за 2004 г. проход военных кораблей КНР через залив Виктории в Гонконге весной 2004 г. преподносился как попытка запугать сторонников демократии (2004 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 2 October 2004. 78 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/2004%20CECC%20Annual%20Report.PDF> (accessed: 29.05.2021)). Бурю возмущений и обвинений в нарушении Основного закона и закона Гонконга о гарнизоне НОАК

и в своих рекомендациях занимали позицию более жёсткую, чем Государственный департамент, избегавший резких высказываний по поводу инициированных Китаем политических изменений³⁰.

Американская администрация сохраняла спокойствие³¹, ожидая проведения в Гонконге демократических реформ и надеясь укоренить САР в либеральном миропорядке. Такие ожидания подкреплялись рядом шагов Пекина в сторону либерализации политической системы Гонконга. В частности, произошёл постепенный отказ от назначений специальным выборным комитетом депутатов в Законодательное собрание и выборности половины его членов прямым всенародным голосованием по географическим

округам; вторая половина парламента выбиралась по функциональным избирательным округам (то есть узким кругом представителей различных профессиональных или специальных групп интересов — например, в сферах образования, туризма, медицины и др.). Последним из этих шагов стало достижение в июне 2010 г. центральным правительством соглашения с Демократической партией Гонконга о реформе Законодательного собрания, направленной на ограниченную демократизацию этого института. Данный компромисс был положительно оценён в США и вселил надежду на дальнейшие подобные договорённости в некоторых, но далеко не во всех³², американских исследователей, политиков и дипломатов,

со стороны гонконгских демократов, чью позицию поддерживает официальный Вашингтон, вызывают любые действия военнослужащих, к примеру, их участие в расчистке завалов после тайфуна в октябре 2018 года (United States-Hong Kong Policy Act Report, 21 March 2019. URL: <https://2017-2021.state.gov/2019-hong-kong-policy-act-report/index.html> (accessed: 28.05.2021)).

Редким исключением служат отчёты Совместной комиссии за 2002 г. и Комиссии по обзору за 2006 год, где говорилось, что политические и экономические гарантии Гонконгу, указанные в Совместной декларации, в целом сохраняются, за некоторыми исключениями (ущемление прессы и медленный процесс демократизации) (2006 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 30 October 2006. 265 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/USCC%20Annual%20Report%202006.pdf (accessed: 07.07.2021); 2004 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 2 October 2004. 78 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/2004%20CECC%20Annual%20Report.PDF> (accessed: 29.05.2021)).

³⁰ Государственный департамент практически не делал заявлений по Гонконгу. Во время посещения Гонконга в конце июля 2011 г. тогдашний государственный секретарь Хиллари Клинтон отметила, что на основе принципа ОСДС Гонконг «сохраняет статус моста между Востоком и Западом, будучи местом, где идеи воплощаются в дела, где компании честно конкурируют, где экономические возможности ощутимы и реальны для миллионов людей» («Remarks on Principles for Prosperity in the Asia-Pacific», 25 July 2011. [Электронный ресурс]. URL: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/169012.htm>. (дата обращения: 28.07.2021)).

И.о. генерального консула США в Гонконге Кристофер Марут рекомендовал государственному секретарю поддержать любую реформу, результатом которой будет достижение международно признанного стандарта всеобщих выборов, когда каждый гражданин получит равные права выбирать и быть избранным, и которую поддержат большинство гонконгцев. См.: U.S. Policy Towards Democratic Reform in Hong Kong. Cable ID no. 09HONGKONG2339 а. 23 December 2009. [Электронный ресурс]. URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09HONGKONG2339_a.html (дата обращения: 08.08.2021).

³¹ Даже отказ гонконгских властей (вероятно, действовавших по инструкциям центра) выдать в соответствии с американо-гонконгским договором об экстрадиции Эдварда Сноудена, пытавшегося в 2013 г. найти убежище в САР, не имел серьёзных последствий для Гонконга, вопреки угрозам Вашингтона.

³² Скептическая оценка данной электоральной реформы дана в отчётах Комиссии по обзору за 2010 и 2011 годы (2010 Annual Report to Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 29 October 2010. 316 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2010-Report-to-Congress.pdf (accessed: 21.04.2021); 2011 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 9 November 2011. 406 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/annual_report_full_11.pdf (accessed: 07.07.2021)).

включая тогдашнего посла США в КНР Джона Хантсмана³³ [Martin 2011: i].

В целом политика Вашингтона не претерпела существенных изменений с июля 1997 по октябрь 2014 г. Р. Буш называл американо-гонконгские отношения того периода рутинной, не привлекавшей особого внимания СМИ и Конгресса [Bush 2016: 252], что верно только отчасти. Как было показано выше, влиятельные конгрессмены, входившие в Совместную комиссию, внимательно следили за событиями в Гонконге и давали им, как правило, нелицеприятные оценки. Невзирая на усиливавшийся контроль Пекина над автономией, в американской администрации теплилась надежда на постепенную демократизацию политической системы Гонконга в рамках общей либеральной стратегии, чему способствовала относительная стабильность американо-китайских связей. США выстраивали политику по отношению к Гонконгу как к отличной от Китая политико-экономической единице. Считалось, что привязка Гонконга к американской экономике и финансовой системе удерживает осторожное руководство КНР во главе с председателем Ху Цзиньтао от преследований местной оппозиции, имевшей широкую поддержку в обществе, которое дорожило либеральными правами и свободами и поддерживало демократические изменения³⁴. В самом деле, в то время

для экономики Китая Гонконг сохранял большое (постепенно снижавшееся) значение, обеспечивая доступ к иностранному капиталу. На любые жёсткие действия Пекина в ущерб автономии САР из Вашингтона могли последовать ответные меры, способные нанести тяжёлый удар не только по экономике Гонконга — а значит, по местной бизнес-элите, на которую опирался Пекин, но также, слабее, по экономике Китая.

Политика США во время и после «Революции зонтиков», октябрь 2014–2018 г.

Серьёзные последствия для американского курса имели протесты в Гонконге, происходившие осенью 2014 года, известные как «революция зонтиков». Им предшествовали:

а) опубликование 10 июня 2014 г. Госсоветом КНР Белой книги по практической реализации принципа ОСДС (Белая книга 2014)³⁵, где подчёркивалось, что в рамках принципа ОСДС компонент «одной страны» имеет приоритет над компонентом «две системы»; утверждалась всесторонняя юрисдикция центрального правительства над Гонконгом как неотъемлемой частью КНР, находящейся под непосредственным контролем центрального правительства; фиксировалось право последнего осуществлять надзор над реализацией правитель-

³³ Ellen Bork. Beijing's Heavy Hand In Hong Kong, Forbes, 9 August 2010. (Электронный ресурс). URL: <https://www.forbes.com/2010/08/09/hong-kong-china-democracy-markets-economy-electoral-reform.html?sh=4dde57746fc3> (дата обращения: 22.05.2022); Prospects for Democracy in Hong Kong: Assessing China's International Commitments // Roundtable before the Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 14 July 2010. 31 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/documents/roundtables/2010/CECC%20Roundtable%20-%20Democracy%20Hong%20Kong%20Assessing%20China%27s%20International%20Commitments%20-%202014.10.pdf> (accessed: 07.07.2021).

³⁴ По данным опросов общественного мнения, большинство гонконгцев поддерживали скорое введение всеобщих выборов главы администрации САР и всего состава Законодательного собрания. См.: New survey on political reform. *Public Opinion Programme of the University of Hong Kong. Press Release*, 10 June 2007. (Электронный ресурс). URL: <https://www.hkpop.hku.hk/english/release/release470.html>; Twelfth Public opinion survey on political reform. *Public Opinion Programme of the University of Hong Kong*. (Электронный ресурс). URL: https://www.hkpop.hku.hk/english/features/political_reform/prop/index12.html (дата обращения: 01.06.2021).

³⁵ White Paper: The Practice of the 'One Country, Two Systems' Policy in the Hong Kong Special Administrative Region. *Information Office of the State Council of the People's Republic of China*. 10 June 2014, Beijing. (Электронный ресурс). URL: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986578.htm (дата обращения: 18.06.2022).

ством Гонконга прав автономии³⁶ и предотвращать вмешательство иностранных сил в дела САР, которые представляют собой внутренние дела КНР;

б) принятие решения ПК ВСНП от 31 августа 2014 г. об электоральной реформе по проведению всеобщих выборов главы администрации САР в 2017 г. при условии, что кандидатов будет отбирать специальный комитет, состоящий из лояльных Пекину лиц (что предотвратит выдвижение неприемлемых для центрального руководства кандидатов), а также возможность проведения всеобщих выборов в состав Законодательного собрания после всеобщих выборов главы администрации.

Решение ПК ВСНП вызвало возмущение продемократических сил Гонконга и стало толчком к проведению мирных акций протеста: были захвачены улицы в трёх деловых и коммерческих районах мегаполиса. События вокруг электоральной реформы укрепили интерес США к продвижению демократии в Гонконге, в том числе посредством финансирования Конгрессом американских НПО [Li 2016: 27–29]. Соединённые Штаты поддержали главное требование протестующих: скорейшего введения всеобщей выборности главы администрации САР, при том что кандидаты на этот пост выдвигались бы общественными инициативными группами без утверждения официальными комитетами, и депутатов законодательного органа. Американские политики и дипломаты посещали места проведения протестов, беседовали с их участниками (в основном молодыми людьми — учащимися средних школ и студентами) и представителями продемократических групп. Такие действия вызвали возмущение Пекина, который, как и пропекинские политики Гонконга, обвинил Вашингтон в активном вмешательстве в протесты, их инспирировании и финансировании с целью осуществить «цветную революцию». Твёрдых до-

казательств указанных обвинений представлено не было.

Несмотря на то что «революция зонтиков» не увенчалась победой, она оказала существенное влияние на политическую ситуацию и настроения в Гонконге, чем в дальнейшем воспользовался Вашингтон.

Во-первых, протесты раскололи гонконгское общество на непримиримые лагеря: «синий» (пропекинский) и «жёлтый» (антипекинский).

Во-вторых, значительная доля молодёжи уверовала, что: (а) путём мирных протестов добиться демократических перемен невозможно, а потому применение насилия допустимо — первым следствием такого понимания стали беспорядки во время празднования лунного нового года в феврале 2016 года, инициированные сепаратистами, якобы защищавшими от санитарных властей и полиции Гонконга лоточников; (б) пока Гонконг остаётся частью Китая, последний не допустит установления какой-либо формы западной демократии. В этой связи часть молодёжи выступала с требованием самоопределения Гонконга посредством всенародного референдума, на котором предлагалось высказаться за один из вариантов: сохранение текущего статуса после 2047 года; отказ от автономии и превращение Гонконга в «обычный» город КНР; полная независимость Гонконга. Возникло множество пусть малочисленных, но активных и популярных в молодёжной среде локалистских и сепаратистских движений и групп.

В-третьих, традиционные, умеренные продемократические силы начали терять влияние и популярность в пользу локалистов и сепаратистов, наметилась радикализация умеренных демократов, которые стали отказываться от диалога с центральным правительством. Многие локалисты, сепаратисты и умеренные пандемократы видели в США, а также в Великобритании и других странах Запада естественных союз-

³⁶ Белая книга подтверждает приверженность центрального правительства обязательству ввести всеобщие выборы главы администрации и всего состава Законодательного собрания, которые должны служить интересам развития, безопасности и суверенитета КНР (гл. V, ч. 4, пар. 3).

ников в борьбе за демократические и либеральные ценности³⁷, способных не только сдерживать посягательства властей КНР на автономию Гонконга, права и свободы его жителей, но и оказывать на Пекин давление, побуждая к скорейшему проведению демократических реформ и созданию политической системы, основанной на западных ценностях. Со своей стороны, власти США характеризовали ненасильственное отстаивание идей самоопределения и независимости Гонконга как выражение свободы слова и мнений³⁸ и на этом основании выказывали поддержку оппозиции. Её лидеры посещали США для встречи с политиками и высокопоставленными государственными деятелями, включая вице-президента Байдена, встреча с которым состоялась в преддверии Решения ПК ВСНП от 31 августа 2014 г. В самом Гонконге имели место встречи с представите-

лями американских официальных и полуофициальных делегаций и с сотрудниками генерального консульства Соединённых Штатов³⁹, что свидетельствует об устойчивых связях гонконгской оппозиции с американскими политическими кругами. Обширные связи антипекинской оппозиции с американскими партнёрами вызывали недовольство Пекина, которое усматривало в их культивировании вмешательство США во внутренние дела страны, очернение КНР, лоббирование жёсткого подхода Вашингтона к Китаю. В редких случаях такие связи приносили Пекину пользу⁴⁰.

В Белой книге 2014 г. говорилось о многочисленных заблуждениях касательно принципа развития политической структуры Гонконга по пути западной демократии, обусловленных игнорированием пандемократами существа государственного устройства КНР как унитарного государства, где

³⁷ В отчётах Комиссии по обзору и отчётах Государственного департамента Конгрессу отмечалось, что жители Гонконга и Соединённых Штатов разделяют многие ценности, в том числе гражданские свободы и уважение к принципу верховенства права (United States-Hong Kong Policy Act Report, 1 April 2000. URL: https://1997-2001.state.gov/regions/eap/000401_us-hk_pol_act_rpt.html (accessed: 21.04.2021); United States-Hong Kong Policy Act Report, 1 April 2005. URL: <https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rpt/44543.htm> (accessed: 20.04.2021); 2014 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 20 November 2014. 599 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF (accessed: 07.07.2021); United States-Hong Kong Policy Act Report, 29 May 2015. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/reports/2015/240585.htm> (accessed: 03.05.2021)).

³⁸ Примером тому служит осуждение Государственным департаментом запрета властями САР 24 сентября 2018 г. откровенно сепаратистской, но крайне малочисленной Национальной партии Гонконга (Hong Kong National Party), усматривая в данном запрете попреание коренных ценностей свободы слова и ассоциаций. См.: Su Xinqi. China tells foreign critics to respect ban on party. *South China Morning Post*, 25 September 2018. В отчёте 2016 г. Комиссия по обзору усмотрела в избрании пяти кандидатов от возникших после протестов 2014 г. локалистских и сепаратистских партий свидетельство прогресса в демократизации и вовлечения в политику молодежи, придерживающейся более радикальных взглядов, чем традиционные пандемократы (2016 Annual Report to Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 16 November 2016. 553 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2016%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf (accessed: 07.07.2021)). При этом Комиссия по обзору отметила, что такое развитие беспокоит Пекин (2017 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 15 November 2017. 643 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2017_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 07.07.2021)).

³⁹ Китай и пропекинские силы в САР с недоверием отнеслись к назначению на пост генерального консула США в Гонконге Стивена Янга и Клиффорда Харта, чья предыдущая деятельность была связана с Тайванем или со странами, где произошли «цветные» революции [Ху 2016: 181–183].

⁴⁰ Влиятельный гонконгский демократ Ли Чжунмин в письме от 14 ноября 1999 г. тогдашнему президенту США Уильяму Клинтону и во время личной встречи с Клинтонем 10 мая 2001 года (уже после ухода последнего с президентского поста) призывал его поддержать вступление КНР во Всемирную торговую организацию, исходя из того, что свободная торговля и экономическое развитие Китая будут способствовать его демократизации.

центральная власть обладает полной юрисдикцией над всеми административными единицами, в том числе над Гонконгом. В силу исторических обстоятельств Гонконгу даровано право сохранить капиталистическую систему, но с обязательством уважать суверенитет, безопасность и интересы Китая, а также фундаментальные принципы китайского государства (глава V, часть 1, пар. 1–2). Подчёркивалась необходимость сохранять бдительность, предотвращать и отражать попытки вмешательства во внутренние дела Китая, в реализацию принципа ОСДС, предпринимаемые как из-за рубежа, так и очень небольшим числом местных жителей, действующих заодно с иностранными силами (Заключение, пар. 2).

Особое недовольство Пекина вызывала деятельность гонконгского бизнесмена и медиамагната Ли Чжиина (Джимми Лай Чи-инга, Jimmy Lai Chee-Ying), яркого критика Китая, убеждённого антикоммуниста, обладавшего крепкими связями с верхушкой Республиканской партии США⁴¹.

Личный помощник Ли Чжиина, гражданин США и активный член Республиканской партии США Марк Саймон, одно время служивший в военно-морской разведке США, был посредником в операциях по финансированию ведущих оппозиционных партий Гонконга, включая крупнейшую истарейшуюиз них – Демократическую партию, а также Гражданскую партию, движение «Захвати Центр с любовью и миром», чьи активисты организовали «революцию зонтиков»⁴². Власти Китая небезосновательно подозревали Вашингтон в попытках через Ли Чжиина оказывать влияние на политические процессы в САР, подогревая там антикитайские/антикоммунистические настроения.

В этой связи следует упомянуть финансирование Конгрессом через Национальный фонд демократии (НФД)⁴³ и Национальный демократический институт неправительственных организаций, местных и международных, а также проектов по развитию демократии и прав человека⁴⁴.

⁴¹ Примечательны связи Ли Чжиина с Полом Вулфовицем, в 2001–2005 годах занимавшим в администрации Джорджа Буша-мл. пост заместителя министра обороны США. Ли и Вулфовиц встречались в Мьянме с руководством этой страны в 2012 и 2013 годах, а в июле 2013 г. аффилированная с Ли гонконгская компания заплатила Вулфовицу 75 тыс. долларов США за услуги, связанные с экономическими проектами в Мьянме. Контакты Вулфовица и Ли с высшими должностными лицами Мьянмы происходили в то время, когда США применяли к Мьянме жёсткие санкции, фактически запретив американским гражданам и юридическим лицам вести бизнес с данным государством.

⁴² Stuart Lau, Joyce Ng and Jeffie Lam, «Pan-democrats could face inquiry over Lai donations» // South China Morning Post, 24 July 2014; Ng Kang-chung and Jeffie Lam, «Media mogul Lai 'spent HK\$3.5 m on Occupy vote'» // South China Morning Post, 4 August 2014; Tony Cheung and Joyce Ng, «Hackers stole documents from copier, says Lai» // South China Morning Post, 29 August 2014.

⁴³ От ред.: 28 июля 2015 года «Национальный фонд в поддержку демократии» (The National Endowment for Democracy) внесён в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации (см.: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/>).

В отчёте НФД за 2015 г. упоминалась поддержка «гражданских инициатив в Гонконге для продвижения демократических реформ» (NED 2015 Annual Report. The National Endowment for Democracy, October 21, 2016. URL: <https://www.ned.org/publications/2015-annual-report/> (accessed: 05.05.2021)). Отчёт НФД за 2014 г. включал положительный отзыв о массовых протестах граждан Гонконга, Венесуэлы и Украины, поднявшихся против «властей, которые лишают их самых основных свобод (most fundamental freedoms)» (NED 2014 Annual Report. The National Endowment for Democracy, October 1, 2016. URL: <https://www.ned.org/publications/2014-annual-report/> (accessed: 05.05.2021)). Утверждение о лишении гонконгцев основных прав содержит чрезмерное преувеличение. В 2014 г. и по сей день некоторые либеральные права и свободы сохраняются и охраняются в Гонконге.

⁴⁴ Законы США об ассигнованиях на соответствующие финансовые годы устанавливает общие суммы, которые выделяются Фонду прав человека и демократии, управляемому Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Государственного департамента, и НФД на поддержку демократии, прав человека и верховенства закона в КНР, Гонконге и на Тайване: 12 млн долларов США

ли американского дипломатического ведомства высказывались за ускорение демократических реформ, от которых, по их словам, зависели процветание территории и легитимность главы администрации САР. Керри изложил такое видение реформ на встрече с членом Политбюро ЦК КПК и главой Канцелярии комиссии ЦК КПК по иностранным делам Ян Цзечи и членом ПК Политбюро ЦК КПК, тогдашним вице-премьером Ван Яном в рамках американо-китайского стратегического и экономического диалога в июне 2015 г. Во время визита в Пекин для участия в саммите форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» 10–11 ноября 2014 г. президент Барак Обама крайне осторожно высказывался о протестах в Гонконге против electoralной реформы и категорически отрицал причастность США к этим событиям⁴⁷. Внештатный старший научный сотрудник Брукингского института Р. Буш осторожную официальную реакцию Вашингтона на реформу оценил как сбалансированную [Bush 2016: 255, 260–261; см. также: Summers 2019: 121–122]⁴⁸.

Между тем антикитайски настроенные политики (в частности, республиканец Марко Рубио и демократ Шеррод Браун в Сенате или республиканец Кристофер Смит в Палате представителей) публично призывали администрацию Обамы усилить давление на Китай из-за протестов в Гонконге⁴⁹. Софи Ричардсон, директор по вопросам Китая правозащитной организации Human Rights Watch, раскритиковала сдержанность реакции Обамы и Государственного департамента на гонконгские события, считая образцом поведение Виктории Нуланд, угощавшей протестующих на киевском майдане⁵⁰.

13 ноября 2014 г. К. Смит при поддержке пяти депутатов Палаты представителей и Ш. Браун с пятью коллегами-сенаторами внесли идентичные проекты Закона о правах человека и демократии в Гонконге, предусматривавшего возобновление ежегодных отчетов Государственного департамента о ситуации в Гонконге (в течение 10 лет начиная с 31 марта 2015 г.) и ежегодное уведомление Конгресса, достаточна ли автономия Гонконга для того, чтобы пользоваться американскими предпочтениями⁵¹.

⁴⁷ Mark Landler. Obama arrives in Beijing, complex agenda in tow. *The New York Times*, 11 November 2015.

⁴⁸ The Future of Democracy in Hong Kong // Hearing before the Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 20 November 2014. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-113hhrg92631/pdf/CHRG-113hhrg92631.pdf>; Bush R. A Path to Democratic Compromise in Hong Kong. *The Wall Street Journal*, 18 August 2014; Talley I. U.S. Steps Up China Criticism amid Hong Kong Pro-Democracy Protests. *Wall Street Journal*, September 29, 2014.

⁴⁹ Ian Talley. U.S. Steps Up China Criticism amid Hong Kong Pro-Democracy Protests. *The Wall Street Journal*, 29 September 2014. Ричард Буш и Линн Уайт (Принстонский университет) призывали конгрессменов воздержаться от намерений повысить стандарты в оценке автономности Гонконга или лишить территорию особого статуса, поскольку такую риторику Китай использует в своей пропаганде, чтобы доказать, что протесты инспирированы из-за рубежа, что не способствует демократизации Гонконга [Bush 2016: 273, 274; White 2016: 11].

⁵⁰ Evaluating the Impact of the “Umbrella Movement” // Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, the Senate Foreign Relations Committee. Washington: U.S. Government Printing Office, 3 December 2014. 27 p. URL: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/120314_Transcript_Evaluating%20the%20Impact%20of%20the%20Umbrella%20Movement.pdf (accessed: 07.07.2021).

⁵¹ H.R.5696 — Hong Kong Human Rights and Democracy Act 113th Congress (2013–2014). URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5696/text> (дата обращения: 22.05.2021).

S.2922 — Hong Kong Human Rights and Democracy Act 113th Congress (2013–2014). URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2922/text> (дата обращения: 22.05.2021).

Р. Буш на заседании Совместной комиссии утверждал, что такое удостоверение автономности Гонконга имплицитно предполагалось в изначальной версии Закона 1992 (The Future of Democracy in Hong Kong // Hearing before the Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 20 November 2014. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-113hhrg92631/pdf/CHRG-113hhrg92631.pdf>).

Законопроект встретил критику дипломатического ведомства, возразившего против ежегодного подтверждения автономии Гонконга на том основании, что согласно Закону 1992 определение степени автономности Гонконга — это прерогатива президента⁵². Хотя дебаты и голосование в обеих палатах Конгресса по законопроектам не проводились, стал явным большой интерес к американской политике в отношении Гонконга конгрессменов, желавших действовать решительнее, чем исполнительная власть. Предложенные законопроекты, ограничивая администрации свободу манёвра, навязывали ей модель жёсткого поведения в отношении Гонконга (что принесло плоды в дальнейшем).

В первом после 2007 г. отчёте Конгрессу от 10 апреля 2015 года, а также в последующем отчёте от 1 мая 2016 г. Государственный департамент констатировал, что Гонконг сохраняет высокую степень автономии на основе принципа ОСДС, оправдывающую применение специального преференциального (отличного от остального КНР) режи-

ма⁵³. Ведомство впервые признало, что электоральная реформа соответствует букве Основного закона — и одновременно поддержало оппонентов реформы тезисом, будто она противоречит обязательствам (без уточнения, каким именно) Гонконга по Пакту⁵⁴.

Более жёсткой была оценка Комиссии по обзору, отметившей тенденцию к усилению влияния и учащению интервенций центрального правительства в дела Гонконга⁵⁵. В отчётах Комиссии факты, в негативном свете выставлявшие власти Гонконга и КНР, акцентировались, а бросавшие тень на гонконгскую оппозицию — напротив, замалчивались⁵⁶. В отчётах встречаются сомнительные обвинения в преследовании деятелей оппозиции, в действительности призванных к ответственности за совершение противоправных действий, например за организацию и участие в несанкционированных массовых протестах или преднамеренное недолжное принесение депутатской присяги⁵⁷. Электоральная реформа была охарактеризована как нарушение положения ст. 45 Основного

⁵² Congressional Action on Hong Kong Set to Roil US-China Relations. Dui Hua Human Rights Journal. 15 January 2015. URL: <https://www.duihuahrjournal.org/2015/01/congressional-action-on-hong-kong-set.html> (accessed: 22.05.2021).

⁵³ United States-Hong Kong Policy Act Report, 29 May 2015. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/reports/2015/240585.htm> (accessed: 03.05.2021); United States-Hong Kong Policy Act Report, 11 May 2016. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/reports/2016/257085.htm> (accessed: 03.05.2021). В отчётах от 7 июля 2017 г. и от 29 мая 2018 г. указано, что сохранение Гонконгом автономии в большинстве сфер оправдывает предоставление территории особых преференций (Fact Sheet: Review of Key Developments in Hong Kong, as of June 7, 2017. URL: <https://hk.usconsulate.gov/n-2017060701/> (accessed: 03.05.2021); United States-Hong Kong Policy Act Report, 10 April 2018. URL: <https://2017-2021.state.gov/2018-hong-kong-policy-act-report/index.html> (accessed: 03.05.2021)).

⁵⁴ United States-Hong Kong Policy Act Report, 29 May 2015. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/reports/2015/240585.htm> (accessed: 03.05.2021).

⁵⁵ Ссылки на эти инциденты и их критика присутствуют в докладах Государственного департамента о положении с правами человека за 2015–2017 годы наряду с признанием, что правительство САР в целом уважает и соблюдает права и свободы человека. В докладе за 2016 г. впервые говорилось о посягательстве центрального правительства на автономию Гонконга как об одной из главных проблем в сфере защиты прав человека. См.: The Annual Country Reports on Human Rights Practices. (Электронный ресурс). URL: <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/index.htm> и <https://www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/> (дата обращения: 29.07.2021).

⁵⁶ Ни в одном из отчётов Комиссии по обзору или Государственного департамента не упомянут громкий скандал с «пожертвованиями» Ли Чжиина пандемократам и его близкие связи с отдельными политиками Республиканской партии (см. выше).

⁵⁷ 2017 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 15 November 2017. 643 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2017_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 07.07.2021).

закона о выборах главы администрации САР⁵⁸, что прямо противоречило выводам Государственного департамента⁵⁹, гарантии Совместной декларации о широкой автономии Гонконга и положения ст. 25 Пакта, гарантирующей участие граждан в государственных делах через своих периодически

избираемых на всеобщих выборах представителей⁶⁰. В отчёте за 2017 г. Комиссия по обзору впервые рекомендовала комитетам Конгресса изучить варианты ответных мер за нарушение Пекином обязательств в отношении Гонконга и его «усиливающиеся вторжение в автономию Гонконга»⁶¹.

⁵⁸ 2014 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 20 November 2014. 599 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF (accessed: 07.07.2021).

⁵⁹ Вывод Государственного департамента о соответствии электоральной реформы Основному закону представляется обоснованным (United States-Hong Kong Policy Act Report, 29 May 2015. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/reports/2015/240585.htm> (accessed: 03.05.2021)). Часть 2 ст. 45 Основного закона обозначает конечную цель избрания посредством прямых выборов главы администрации САР при условии выдвижения кандидатов широко представленным номинационным комитетом в соответствии с демократической процедурой. Предложенный ПК ВСНП в 2014 г. план выборов главы администрации вполне соответствует данным требованиям.

В отчёте за 2015 г. Комиссия, не изменив критической оценки реформы, признала тем не менее, что положения ст. 45 Основного закона относительно метода выборов главы администрации САР сформулированы неясно (2015 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 18 November 2015. 619 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2015%20Annual%20Report%20to%20Congress.PDF (accessed: 07.07.2021)).

⁶⁰ 2014 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 20 November 2014. 599 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF (accessed: 07.07.2021). Применение к Гонконгу п. (b) ст. 25 Пакта, закрепляющего право «голосовать и быть избранным на подлинно периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей», было исключено Великобританией при ратификации Пакта 20 мая 1976 года. В оговорке Великобритании говорится, что её правительство «оставляет за собой право не применять п. (b) ст. 25 постольку, поскольку это требует введения выборного главы исполнительной власти или Законодательного собрания в Гонконге». Declarations and Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights. (Электронный ресурс). URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en. (дата обращения: 25.05.2021). После возвращения Гонконга КНР Пакт применяется к территории с вышеуказанной оговоркой. Поэтому нельзя назвать уместной ссылку на данное положение Пакта в докладе Комиссии по обзору как основание для обвинений Китая в нарушении его международных обязательств. Более того, п. 13 ч. III закона о гонконгском Билле о правах предусматривает, что ст. 21 Билля о правах (эквивалент ст. 25 Пакта) не требует введения выборного главы исполнительной власти или Законодательного собрания.

Опубликованные на сайте Wikileaks телеграммы генерального консульства США в Гонконге госсекретарю свидетельствуют, что американские дипломаты были хорошо знакомы с упомянутой оговоркой к Пакту и позицией правительств КНР и САР, полагающих, что данная оговорка продолжает иметь юридическую силу (с чем согласен официальный Лондон), несмотря на юридически сомнительную позицию гонконгских пандемократов и Комитета по правам человека ООН, что с началом проведения всеобщих выборов части Законодательного собрания оговорка утратила силу и Гонконг должен выполнять условия всех положений ст. 25 Пакта. См.: Hong Kong Functional Constituencies: Political Problem, Judicial Remedy? *Cable ID* no. 09HONGKONG2234 а. 8 December 2009 (Электронный ресурс) URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09HONGKONG2234_a.html; U.S. Policy Towards Democratic Reform in Hong Kong. *Cable ID* no. 09HONGKONG2339 а. 23 December 2009 (Электронный ресурс) URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09HONGKONG2339_a.html; Hong Kong Democrats Draw Battle Lines on Universal Suffrage. *Cable ID* no. 09HONGKONG53 а. 8 January 2009 (Электронный ресурс) URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09HONGKONG53_a.html (дата обращения: 08.08.2021).

⁶¹ 2017 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 15 November 2017. 643 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2017_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 07.07.2021).

Выдохшаяся «революция зонтиков» и неудачная попытка электоральной реформы в 2014–2015 годов на условиях Пекина сменились относительным затишьем на последующие четыре года. Несмотря на общее ухудшение американско-китайских отношений, особенно после прихода к власти в США Дональда Трампа, Вашингтон не внёс существенных изменений в свою гонконгскую политику. США обратили внимание на ослабление пандемократов, возросшую политическую активность радикальной молодёжи и усилившееся стремление центрального правительства КНР утвердить свою власть на не полностью им контролируемой территории⁶².

В Гонконге традиционно распространены антикоммунистические настроения; недоверие к Пекину сочетается с огромным влиянием Запада (прежде всего США и Великобритании) на различные аспекты жизни и политическую культуру, носителями которой выступали как оппозиция, так и пропекинские политики, бизнесмены и государственные деятели — многие из них прошли управленческую школу в британской колониальной администрации, учились в вузах Великобритании, США, Австралии и Канады и гонконгских средних школах и университетах, основанных на британских и американских (миссионерских) образовательных стандартах. Заместитель директора Национальной ассоциации изучения Гонконга и Макао профессор Лю Чжаоцзя (Лау Сюкай, Lau Siu-kai) отмечает: «...неготовность Пекина прививать патриотизм в Гонконге [в первые 20 лет после возвращения территории] по иронии судьбы предоставила антикитайским и антикоммунистическим силам открытое поле для распространения своих идей»⁶³. Уязвимость Гонконга была понятна

Пекину, где по мере нарастания напряжённости в американско-китайских отношениях усиливались опасения, что США могут использовать Гонконг в качестве одного из слабых звеньев национальной безопасности Китая для дестабилизации ситуации на границе одной из наиболее экономически развитых провинций Гуандун — отсюда обвинения Пекина в инспирировании и финансировании Вашингтоном протестов и волнений, базирующихся на требованиях демократизации. Ужесточение позиции Китая в отношении Гонконга было обусловлено: (а) снижением значимости территории как торгового и финансового центра на фоне динамичного развития в Китае других центров, способных выполнять схожие с Гонконгом функции; и (б) интеграцией экономик Гонконга и провинции Гуандун (проект «Большого залива»). В этих условиях некогда могучий рычаг американского влияния в Гонконге — экономическая привязка к США постепенно ослабевала. Вместе с тем, как метко подметил старший исследователь холдинга China Everbright Holdings Чжоу Бацзюнь, «пока Гонконг усиленно интегрировался с континентальным Китаем экономически, он всё больше и больше синхронизировался с Западом идеологически и политически»⁶⁴, что внесло свой вклад в драматические события 2019 г.

Политика США в преддверии и после массовых выступлений и беспорядков в Гонконге летом—осенью 2019 г.

На фоне ухудшения американско-китайских отношений после прихода к власти Д. Трампа и особенно после снятия в марте 2018 г. конституционных ограничений на количество сроков пребывания у власти председателя КНР Си Цзиньпина, кото-

⁶² По мнению Р. Буша, администрация Трампа в своей политике исходила из принадлежности Гонконга Китаю, что вредило интересам Гонконга [Bush 2020: 352–353].

⁶³ Lau Siu-kai. HK's Chinese citizens have duties aside from rights. *China Daily*, 13 June 2022. (Электронный ресурс). URL: <https://www.chinadailyhk.com/article/275595#HK's-Chinese-citizens-have-duties-aside-from-rights> (дата обращения: 18.06.2022).

⁶⁴ Zhou Bajun. SAR should brace for challenges by integrating with the mainland. *China Daily*, 13 June 2022. (Электронный ресурс). URL: <https://www.chinadailyhk.com/article/275596#SAR-should-brace-for-challenges-by-integrating-with-the-mainland> (дата обращения: 18.06.2022).

рый усилил контроль центра над САР, политика США в отношении Гонконга стала ужесточаться. Отчёт Государственного департамента по Гонконгу за 2017 г. признавал, что степень автономии Гонконга более чем достаточна для сохранения в американо-гонконгских отношениях преференциального режима, несмотря на отдельные действия правительства Китая, несовместимые с обязательствами центрального правительства по Основному закону⁶⁵. Тем не менее Вашингтон изыскивал любой повод для критики положения дел в Гонконге и политики Пекина в отношении автономии. В ежегодных докладах Государственного департамента о положении с правами человека в Гонконге за 2017 и 2018 годы самыми большими угрозами правам человека были названы посягательства⁶⁶ и действия центрального и местного правительств: преследование протестующих, лишение депутатских мандатов представителей оппозиции и противоречащие демократическим принципам Основного закона заявления официальных лиц Гонконга и КНР⁶⁷. Отчёт ведомства по САР за 2018 год впервые поставил под сомнение степень автономности Гонконга. Он

отмечал, что степень автономии достаточна для сохранения преференциального статуса, но она снизилась в сравнении с прошлыми годами. Основанием для подобного заключения стали: тюремные приговоры сепаратистам—организаторам беспорядков в феврале 2016 года; запрет властями Гонконга в сентябре 2018 г. сепаратистской Национальной партии Гонконга как угрожающей национальной безопасности КНР; непродление рабочей визы британскому журналисту газеты *The Financial Times*, вице-президенту Клуба иностранных корреспондентов, предоставившему, вопреки протестам Пекина и его гонконгских сторонников, трибуну лидеру Национальной партии для выступления перед членами Клуба в августе 2018 года; отказ властей Гонконга зарегистрировать локалистов и сепаратистов в качестве кандидатов на довыборы в Законодательное собрание⁶⁸. Внешнеполитическое ведомство США, Комиссия по обзору и Совместная комиссия интерпретировали эти факты как подавление свободы ассоциаций, мирных протестов и свободы слова⁶⁹. Позиция американской стороны носила откровенно провокационный характер,

⁶⁵ United States-Hong Kong Policy Act Report, 10 April 2018. URL: <https://2017-2021.state.gov/2018-hong-kong-policy-act-report/index.html> (accessed: 03.05.2021).

⁶⁶ Повторяется вывод доклада о положении с правами человека за 2016 год, см. сноску 48.

⁶⁷ Country Reports on Human Rights Practices for 2017: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) — Hong Kong. 20 April 2018. URL: <https://www.state.gov/reports/2017-country-reports-on-human-rights-practices/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-hong-kong/> (accessed: 30.07.2021); Country Reports on Human Rights Practices for 2018: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) — Hong Kong. 13 March 2019. URL: <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-china/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-hong-kong/> (accessed: 30.07.2021).

⁶⁸ За месяц до указанного отчёта Государственного департамента генеральный консул США в Гонконге Курт Тонг (Kurt Tong) заявил, что Гонконг сохраняет высокую степень автономии, по крайней мере, в большинстве областей, оговорив, что 2018 г. стал свидетелем «первых» неприятных примеров подрыва автономии, которые совпадают со списком нарушений отчёта Государственного департамента. См.: Kurt Tong's speech to the Kellogg-HKUST Executive MBA Alumni Association: «Hong Kong's Role in the Indo-Pacific Economy», 1 February 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://hk.usconsulate.gov/sp-2019022701/> (дата обращения: 15.07.2021).

⁶⁹ 2018 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 10 October 2018. 318 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/Annual%20Report%202018.pdf> (accessed: 05.06.2021); 2019 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 18 November 2019. 323 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/CECC%202019%20Annual%20Report.pdf> (accessed: 05.06.2021); Country Reports on Human Rights Practices for 2019: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) — Hong Kong. 11 March 2020. URL: <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/china/hong-kong/> (accessed: 30.07.2021);

поскольку Китай всегда занимал непримиримую позицию по отношению к любому проявлению сепаратизма, что со всей определённой подчёркивали заявления китайских руководителей, в том числе речь председателя КНР Си Цзиньпина на церемонии в Гонконге, посвящённая 20-летней годовщине возвращения Китая: «...любая попытка поставить под угрозу суверенитет и безопасность Китая, бросить вызов центральному правительству и авторитету Основного закона САР, использовать Гонконг для внедрения агентов и осуществления подрывной деятельности против Китая расценивается как пересечение красной линии и абсолютно недопустима»⁷⁰.

Во второй половине 2019 г. в Гонконге прошли многотысячные протесты и массовые беспорядки, спровоцированные предложением правительством САР поправок к законам об экстрадиции и правовой помощи (которые позволили бы экстрадиро-

вать подозреваемых в любые юрисдикции, включая КНР, что насторожило многих местных жителей и даже лояльных Пекину бизнесменов). Протесты быстро переросли в движение с требованиями проведения демократических реформ, получившее поддержку США. Правительство КНР обвиняло Вашингтон (и близкого американскому республиканскому истеблишменту Ли Чжи-ина) в финансировании протестного движения и гонконгских инициативных групп, призывавших к введению санкций против Китая. Весомых доказательств такого финансирования предоставлено не было, но исключать его нельзя. Высокопоставленные члены администрации Трампа⁷¹ и именитые конгрессмены принимали делегации гонконгской оппозиции (в том числе радикальное сепаратистское крыло)⁷², публиковали полные сочувствия к протестному движению (органической частью которого было насилие) доклады и статьи⁷³, организовывали публичные слушания по ситуации в

United States-Hong Kong Policy Act Report, 21 March 2019. URL: <https://2017-2021.state.gov/2019-hong-kong-policy-act-report/index.html> (accessed: 28.05.2021); Cheng K. Ban on Pro-Independence Party 'Inconsistent' with Hong Kong's Core Freedoms, Says U.S. Consulate. *Hong Kong Free Press*, 24 September 2018. (Электронный ресурс). URL: <https://hongkongfp.com/2018/09/24/ban-pro-independence-party-inconsistent-hong-kongs-core-freedoms-says-us-consulate/> (дата обращения: 25.05.2021).

⁷⁰ Xi's speech at meeting marking HK's 20th return anniversary, inaugural ceremony of 5th-term HKSAR gov't. *China Daily*, 1 July 2017. (Электронный ресурс). URL: https://www.chinadaily.com.cn/china/hk20threturn/2017-07/01/content_29959860.htm (дата обращения: 25.05.2021).

⁷¹ Лично президент Трамп воздерживался от комментариев по поводу гонконгских событий, ограничившись заявлением, что США должны быть заодно с Гонконгом, но он сам стоит заодно с председателем Си. См.: Editorial. How the U.S. Can Help Hong Kong. *The Wall Street Journal*, 17 June 2019; Editorial. The Hong Kong Stakes for Trump. *The Wall Street Journal*, 14 August 2019; Andrew Duehren, Eva Dou. House Passes Hong Kong Rights Bill. *The Wall Street Journal*, 21 November 2019.

⁷² В течение 2019 г. представители гонконгской оппозиции, включая Ли Чжи-ина, Ли Чжумина и лидера выступавшей за самоопределение молодёжной партии «Demosisto» (партия прекратила свою деятельность 30.06.2020) Хуан Чжи-фэна (Джошуа Вонг Чи-фуна, Joshua Wong Chi-fung), провели многочисленные встречи с выступающим с жёсткими заявлениями в отношении Китая вице-президентом США М. Пенсом, спикером Палаты представителей Н. Пелоси, конгрессменами, сотрудниками Совета национальной безопасности США и представителями Комиссии по обзору, в ходе которых гонконгские делегаты призвали американские власти и бизнес оказать давление на правительство Гонконга с тем, чтобы оно отказалось от принятия поправок к законам САР об экстрадиции.

⁷³ Выпущенные 14 и 18 ноября 2019 г. отчёты Комиссии по обзору и Совместной комиссии, а также доклад Государственного департамента о положении с правами человека в Гонконге за 2019 год, охарактеризовав протесты как преимущественно мирные, изобиловали обвинениями в сложившейся ситуации в адрес правительств КНР и Гонконга (2019 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 14 November 2019. 581 p. URL: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/2019%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf> (accessed: 07.07.2021); 2019 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, 18 November 2019. 323 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/CECC%202019%20>

Гонконге⁷⁴, посещали его для встреч с оппозиционерами⁷⁵, открыто высказывая им свои симпатии, резко критикуя гонконгское и китайское правительства за «брутальное подавление мирных протестов». Всецело полагаясь на доносимую оппозицией информацию (часто сомнительную, искажённую и даже ложную), американские политики вдохновляли протесты и небывалые, шокирующие для Гонконга беспорядки, создавая у протестующих иллюзию возможного вмешательства США для защиты их от центрального правительства. Бывший сотрудник Государственного департамента и Совета национальной безопасности Райан Хасс предостерегал американских политиков и государственных деятелей от создания подобных ожиданий своими действиями и прокламациями⁷⁶.

Инициаторами ужесточения политики США в отношении Гонконга стали воин-

ственно настроенные против КНР и КПК конгрессмены, прежде всего Марко Рубио, Роберт Менедез, Тед Круз, Том Коттон, Кристофер Смит, Джеймс Макговерн и Тед Йохо. Рубио при поддержке семи сенаторов от обеих партий и депутат Палаты представителей Смит при поддержке шести коллег-депутатов от обеих партий нижней палаты 13 сентября 2019 г. (начальный момент протестного движения, в котором уже проявился его насильственный характер) одновременно внесли в палаты Конгресса идентичные проекты закона о правах человека и демократии в Гонконге (Hong Kong Human Rights and Democracy, далее Закон 2019). Сформировавшийся в американском политическом истеблишменте антикитайский консенсус обеспечил практически единогласное⁷⁷ принятие документа обеими палатами Конгресса во второй половине ноября 2019 года; пре-

Annual%20Report.pdf (accessed: 05.06.2021); Country Reports on Human Rights Practices for 2019: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) — Hong Kong. 11 March 2020. URL: <https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/china/hong-kong/> (accessed: 30.07.2021), см. также: 2020 CCEC Report. Congressional-Executive Commission on China, Washington: U.S. Government Printing Office, December 2020. 364 p. URL: <https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/2020%20ANNUAL%20REPORT%20FINAL%201223.pdf> (accessed: 05.06.2021)). Сенатор-республиканец Митч Макконнелл писал о терроризируемых КПК жителях Гонконга, выступающих за сохранение свободы и автономии и требующих справедливого суда над сотрудниками силовых органов, которые-де арестовывают, пытают и убивают протестующих. См.: *McConnell M. We Stand With Hong Kong. The Wall Street Journal*, 20 August 2019.

⁷⁴ Перед членами Совместной комиссии (включающей ярых антикитайских конгрессменов) выступили самоназначенные посланцы гонконгских протестующих, обрушив на китайское и гонконгское правительства лавину обвинений. Выступавшие говорили о невероятной жестокости гонконгской полиции (обвинения часто базировались на слухах и ничем не подтверждённой информации, хотя нельзя отрицать и того, что в ряде случаев сотрудники полиции действовали отнюдь не безупречно), необоснованных арестах участвующих в «мирных» протестах «детей», угрозе правам и свободам человека. Утверждалось, что, по существу, Гонконг потерял автономию и превратился в полицейское государство, а посему Соединённым Штатам необходимо усилить давление на Китай. Слушания транслировались в прямом эфире на платформе YouTube. См.: *Hearing on Hong Kong's Summer of Discontent and U.S. Policy Responses. Congressional-Executive Commission on China*, 17 September 2019. (Электронный ресурс). URL: <https://www.youtube.com/watch?v=zQJZTi-XRIs> (дата обращения: 26.05.2021).

⁷⁵ В октябре 2019 г. Гонконг посетили несколько сенаторов. Тед Круз, облачившийся в чёрную одежду («фирменный» цвет одежды участников беспорядков), в разгар бушевавшего вандализма заявил, что не видел и не слышал свидетельств массовых беспорядков и погромов, а представители протестного движения, с которыми он встречался, не причастны к насилию. См.: *Yonden Lhatoo. Cruz says lam canned meeting out of fear. South China Morning Post*, 12 October 2019; *Alex Lo, Ted Cruz is not just clueless but cynical about Hong Kong. South China Morning Post*, 14 October 2019. Сенатор-республиканец Джошуа Хоули в местах протестов позировал для фотографий.

⁷⁶ *Edward Wong. Hong Kong Protesters Call for U.S. Help. China Sees a Conspiracy. The New York Times*, 3 November 2019.

⁷⁷ В Палате представителей против принятия закона проголосовал единственный депутат. Прений вокруг законопроекта практически не было, все выступления сводились к испепеляющей критике Китая — за удушение автономии Гонконга, подавление демократических устремлений его жителей —

зидент подписал закон 27 ноября⁷⁸. Законом 2019 было предписано усиление контроля над экспортом чувствительных технологий в Гонконг, допускается введение санкций в отношении должностных лиц Гонконга и КНР, нарушающих, по мнению государственного секретаря, права и свободы человека, гарантированные в международных договорах. Статья 3 Закона 2019 вслед за Законом 1992 фактически утверждала США в роли квазигаранта автономии Гонконга, обрисовывая приемлемые для США контуры автономии САР. В частности, заявлено не только о поддержке демократических устремлений жителей Гонконга по проведению всенародных выборов главы администрации САР и всего состава Законодательного собрания к 2020 году, но также поддержана «подлинно» демократическая процедура выдвижения кандидатов (то есть общественными движениями/инициативными группами) на пост главы администрации (ст. 3(3)–(5)), что не предусмотрено ни в Совместной декларации, ни в Основном законе и прямо противоречит порядку отбора кандидатов на выборы главы администрации, определённого Решением ПК ВСНП от 2014 года (см. выше). Закон 2019 призвал правительство КНР придерживаться взятых на себя обязательств, разрешив жителям Гонконга автономно управлять своей территорией без неоправданного вмешательства центрального правительства (ст. 3(4)). В Законе говорилось о необходимости привлекать внимание международной общественности к любым нарушениям правительством КНР прав населения САР, признанных

Пактом и Всемирной декларацией прав человека 1948 года, и посягательствам на автономию, гарантированную Совместной декларацией и Основным законом (ст. 3(8)), о готовности координировать продвижение демократии и прав человека в Гонконге с союзниками — Австралией, Великобританией, Канадой, Южной Кореей и Японией (ст. 3(11)). Тем самым фактически США законодательно закрепили своё намерение поддерживать превращение Гонконга в территорию под номинальным суверенитетом КНР, самоуправление которой обеспечено международными гарантиями. Такое видение перспектив Гонконга совпадало со взглядами большинства представителей местной оппозиции, за исключением сепаратистов, требовавших создания независимой республики. Для центрального правительства КНР, строго придерживающегося политики унитарного государства и централизации, подчёркивающего, что автономия Гонконга производна от воли Пекина, который должен осуществлять реальный, а не номинальный контроль над территорией, подобный подход был неприемлем. Вызывающим и провокационным представляется стремление США интернационализировать вопрос Гонконга, который Китай рассматривает исключительно как внутреннее дело, отвергая претензии Великобритании в качестве стороны Совместной декларации на свои права и ответственность в отношении Гонконга после 1997 г.

Закон 2019 внёс ряд поправок в Закон 1992, установив принципы выдачи американских виз «преследуемым по политиче-

и действий властей САР по разгону «мирных» протестов (к ноябрю 2019 г. протесты сменились массовыми беспорядками, погромами и поджогами собственности организаций и компаний из континентального Китая или местных компаний, симпатизирующих/вынужденных симпатизировать Китаю), с одной стороны, и к глорификации протестного движения, с другой стороны. См.: Congressional Record, Issue: Vol. 165. No. 186, Daily Edition, 15 October 2019. P. S6650–S6660. (Электронный ресурс). URL: <https://www.congress.gov/116/crec/2019/11/20/CREC-2019-11-20-pt1-PgH9089.pdf> (дата обращения: 26.05.2021); Congressional Record, Issue: Vol. 165. No. 185, Daily Edition, 20 November 2019. P. H9089–H9096. (Электронный ресурс). URL: <https://www.congress.gov/116/crec/2019/11/19/CREC-2019-11-19-pt1-PgS6650.pdf> (дата обращения: 26.05.2021).

⁷⁸ Некоторые конгрессмены опасались, что Трамп заблокирует Закон — в этом случае вето было бы легко преодолено Конгрессом, учитывая колоссальную поддержку законопроекта на Капитолии. См.: Michael Bender and Chao Deng, Trump Sees Hong Kong as 'Complicating Factor' in Trade. *The Wall Street Journal*, 23 November 2019).

ским мотивам гонконгцам»⁷⁹ и введя требование ежегодной сертификации (подтверждения) Конгрессу государственным секретарём факта сохранения или потери Гонконгом своей автономии. Сама по себе сертификация потери Гонконгом автономии не требует от исполнительной власти принятия каких-либо мер⁸⁰, и государственный секретарь может отказаться от сертификации в интересах национальной безопасности (уведомив при этом комитеты по иностранным делам палат Конгресса). Президент лично принимает решение относительно мер против Гонконга. Учитывая консенсус в Конгрессе в пользу наказания властей Гонконга и КНР, законодатели способны вводить новые законы, сужающие свободу действий президента. Конгресс продемонстрировал готовность действовать в таком направлении, приняв одновременно с Законом 2019 Закон о защите Гонконга (PROTECT Hong Kong Act)⁸¹, в котором президенту предписано приостановить выдачу экспортных лицензий на специальные средства и материалы, предназначенные для полиции Гонконга, что стало единственной практической мерой возмездия со стороны Конгресса. Как ни

парадоксально, драматические события лета—осени 2019 г. не повлекли за собой немедленного введения карательных мер администрацией Трампа, которая выжидала, не желая провоцировать Китай на завершающем этапе торговых переговоров. Поэтому вполне справедлива оценка Р. Буша Закона 2019 как «богатого на риторiku, но лишённого мер, которые могли бы побудить КНР к сдержанности» [Bush 2020: 353].

Однозначная поддержка Вашингтоном антиправительственного/антипекинского движения (часто проходившего под британскими колониальными и американскими флагами и звуки американского гимна, при этом имели место случаи надругательства над государственными символами КНР) и нарастающее давление на Китай с требованием провести демократические перемены со стороны ведомой Вашингтоном коалиции западных государств не могли не вызвать опасений в Пекине. К тому же некогда умеренные пандемократы фактически сомкнули ряды с радикальными элементами, не только не осуждая эксцессы последних, но даже оправдывая их и перекладывая вину за поглотивший мегаполис

⁷⁹ Новая ст. 206 предписывает американским консульским службам выдавать визы гонконгцам, которые подвергались политически мотивированным арестам за участие в протестах после 2014 г. Формулировка данной статьи была существенно изменена после рассмотрения законопроекта в комитете Сената по иностранным делам 26 сентября 2019 г. по сравнению с первоначальным проектом закона (внесён М. Рубио 13 июня 2019 года), где говорилось, что в предоставлении визы не может быть отказано на основании ареста лица, которое участвовало в ненасильственных протестах (nonviolent protest activities), связанных с требованиями реформирования электоральной системы Гонконга, соблюдения международно признанных прав человека, защиты независимости судебной системы и верховенства закона. Коррекция первоначальной формулировки объясняется намерением предоставить защиту лицам, участвовавшим в акциях насилия под лозунгами борьбы за демократию. Это один из примеров толерантного отношения властей США к чинимому в Гонконге насилию, обращённому против людей, критически настроенных к протестам.

⁸⁰ 2020 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 1 December 2020. 575 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/2020_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 07.07.2021); Hong Kong's Special Status. Issue Brief. U.S.-China Economic and Security Review Commission, 29 May 2020. 4 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-05/Hong_Kong_Special_Status.pdf (accessed: 07.07.2021).

⁸¹ Закон о запрете коммерческого экспорта специальных средств и оборудования полиции Гонконга (Act to prohibit the commercial export of covered munitions items to the Hong Kong Police Force (Public Law 116-77)). (Электронный ресурс). URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2710/text> (дата обращения: 28.05.2021). Закон должен был действовать в течение одного года, но впоследствии продлевался. В соответствии с Законом о бюджетных ассигнованиях на национальную оборону на 2023 фин. год действие указанного закона было пролонгировано до 31 декабря 2024 года (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023). (Электронный ресурс). URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7776/text> (дата обращения: 27.12.2022).

хаос на центральные и местные власти. Более того, они просили Вашингтон ввести санкции против Китая и Гонконга⁸². Самое невероятное заключалось в том, что огромная часть (если не большинство) населения САР оправдывала бесчинства восставших, что продемонстрировала уверенная победа на выборах в окружные советы 24 ноября 2019 г. локалистов и молодых активистов протестного движения. Они завоевали контроль над 17 из 18 окружных советов, повергнув как пропекинских кандидатов, так и умеренных пандемократов. Итоги выборов убедили Пекин в том, что в случае установления в Гонконге демократической системы (в том виде, в котором она виделась Соединённым Штатам) высока вероятность того, что на пост главы администрации может быть избран локалист или сепаратист и представители этих партий получат большинство (или значительную долю) депутатских мест в Законодательном собрании — а это прямой путь к «тайванизации» Гонконга. Опережая события, заметим, что подобные опасения подтвердились на проведённых 11–12 июля 2020 г. праймериз среди большинства оппозици-

онных партий и групп САР, определявших наиболее популярных кандидатов для участия в запланированных на сентябрь того года выборах в Законодательное собрание. Как оказалось, больше половины мест в парламенте САР могли занять локалисты, враждебно настроенные по отношению к Китаю/КПК и видевшие в США своего главного заступника⁸³.

Смириться с такой угрозой национальной безопасности Пекин не мог. Его ответом на события 2019 г. стало принятие ПК ВСНП 30 июня 2020 г. Закона о национальной безопасности для Гонконга (ЗНБ). Документ опирался на предшествующее решение ВСНП от 22 мая 2020 г., в котором были определены базовые параметры ЗНБ. Разработка детальных положений закона была делегирована Постоянному комитету.

Реакция Государственного департамента была отражена в отчёте, где сказано, что вследствие «навязывания» центральным правительством ЗНБ Гонконгу не может быть предоставлен привилегированный режим в двусторонних отношениях⁸⁴. Конгресс отреагировал на решение ПК ВСНП ещё быстрее: 21 мая 2020 г. сенатор-

⁸² В сентябре 2019 г. депутаты Законодательного собрания Гонконга от Гражданской партии Го Жункэн (Денис Квок Винганг, Dennis Kwok Wing-hang) и Ян Юцяо (Алвин Юн Нгоккью, Alvin Yeung Ngok-kiu) в открытом письме американским сенаторам обратились с призывом ввести санкции против официальных лиц КНР и Гонконга. См.: *Heng, Chery. Who are Hong Kong's four ousted Legco members, and what exactly did they do? South China Morning Post*, 11 November 2020. Аналогичные обращения стали нормой среди протестующих и их представителей. См., например: *Cherney M. Hong Kong Protesters Call For U.S. Backing. The Wall Street Journal*, 15 October 2019; *Wong E. Hong Kong Protesters Call for U.S. Help. China Sees a Conspiracy. The New York Times*, 5 November 2019.

⁸³ Решением главы администрации Гонконга от 31.07.2020 выборы ввиду пандемии коронавируса (формальное основание) были отложены, как минимум, на год. Выборы состоялись 19.12.2021.

⁸⁴ United States-Hong Kong Policy Act Report, 20 May 2020. URL: <https://2017-2021.state.gov/2020-hong-kong-policy-act-report/index.html> (accessed: 28.05.2021). В докладах Государственного департамента о положении с правами человека в Гонконге за 2020 и 2021 годы ЗНБ возведён в ранг значимых проблем с правами человека, к числу которых отнесены: действия полиции (аресты, политически мотивированные преследования), ограничения свободы слова, прессы и интернета, вмешательство в свободу собраний и ассоциаций и неспособность граждан менять своё правительство посредством справедливых и честных выборов. В духе антикоммунистических заявлений Помпео (см. ниже) в докладе Государственного департамента сделан вывод: «Коммунистическая партия Китая систематически демонтировала политические свободы и автономию Гонконга в нарушение её международных обязательств» (Country Reports on Human Rights Practices for 2020: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) — Hong Kong. 30 March 2021. URL: <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/china/hong-kong/> (accessed: 30.07.2021); Country Reports on Human Rights Practices for 2021: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) — Hong Kong. 12 April 2022. URL: <https://www.state.gov/reports/2021-country-reports-on-human-rights-practices/china/hong-kong/> (accessed: 24.05.2022)).

республиканец Патрик Туми внёс проект Закона об автономии Гонконга, который с небольшими изменениями был единогласно принят обеими палатами и подписан президентом Трампом 14 июля (далее – Закон об автономии)⁸⁵. В этом документе был прописан механизм введения санкций в отношении лиц, которые, по мнению Государственного департамента (обязанного консультироваться с Министерством финансов), способствовали нарушению правительством КНР обязательств по Совместной декларации и Основному закону, и иностранных (неамериканских) финансовых организаций, умышленно осуществляющих крупные сделки с лицами, в отношении которых введены санкции на основе Закона об автономии.

Интерес представляет длинный перечень обоснований данного документа, раскрывающих, в чём американский политический истеблишмент усматривал нарушения положений о широкой автономии Гонконга. Пекину ставилось в вину нарушение духа и буквы положений Совместной декларации, выраженное в усилении контроля и вмешательства со стороны центрального правительства в дела Гонконга (толкование Основного закона Постоян-

ным комитетом ВСНП, запрет въезда в Гонконг продемократическим активистам, заявления о неподчинённости отдельных органов центрального правительства положениям Основного закона, о монопольном праве ПК ВСНП решать вопрос о соответствии законов САР Основному закону, о всесторонней юрисдикции центрального правительства над Гонконгом, похищение неугодных центральной власти лиц из Гонконга, нежелание ввести всеобщие выборы главы администрации и всего состава Законодательного собрания – ст. 3(9) и 3(12) Закона об автономии). К нарушениям также были причислены: закон КНР, обязывающий Гонконг принять местный закон о государственном гимне КНР, согласно которому введена ответственность за неуважение к гимну⁸⁶ (ст. 3(9) (D) Закона об автономии), введение патристического образования (ст. 3(11)(A)), запрет на обсуждение темы независимости Гонконга в школах, что нарушает свободу слова (ст. 3(11)(B))⁸⁷, введение ежедневной квоты для эмигрантов из КНР в САР с целью «китаизировать/синифицировать» Гонконг⁸⁸ (ст. 3(11)(D)).

Закон об автономии, по сути, критиковал КНР за осуществление суверенитета

⁸⁵ Hong Kong Autonomy Act (Public Law 116-149). (Электронный ресурс). URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ149/html/PLAW-116publ149.htm> (дата обращения: 28.05.2021).

⁸⁶ Гонконгские сепаратисты часто открыто и вызывающе демонстрировали своё неуважение к государственному гимну и флагу КНР во время международных матчей сборной Гонконга по футболу. В докладах Государственного департамента о положении с правами человека за 2017 и 2018 годы криминализация в КНР (и введение обязательства для Гонконга криминализировать) оскорбительных действий в отношении государственного гимна КНР рассматривается как ограничение на публичную критику правительства (Country Reports on Human Rights Practices for 2017: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) – Hong Kong. 20 April 2018. URL: <https://www.state.gov/reports/2017-country-reports-on-human-rights-practices/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-hong-kong/> (accessed: 30.07.2021); Country Reports on Human Rights Practices for 2018: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) – Hong Kong. 13 March 2019. URL: <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-hong-kong/> (accessed: 30.07.2021)).

⁸⁷ В докладе Государственного департамента о положении с правами человека в Гонконге за 2018 г. призывы к ограничениям на обсуждение проблемы независимости Гонконга приведены как пример ограничения свободы мнений (Country Reports on Human Rights Practices for 2018: China (includes Tibet, Hong Kong, and Macau) – Hong Kong. 13 March 2019. URL: <https://www.state.gov/reports/2018-country-reports-on-human-rights-practices/china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-china-includes-tibet-hong-kong-and-macau-hong-kong/> (accessed: 30.07.2021)).

⁸⁸ Жителям КНР необходимо специальное разрешение для посещения Гонконга, тогда как для граждан США и многих других стран действует безвизовый режим.

над Гонконгом, отвергая любые действия центрального правительства, нацеленные на воспитание и развитие патриотических чувств и ханьской (китайской) идентичности среди жителей САР, особенно молодого поколения. Он подчёркивал желание США видеть Гонконг полностью самоуправляемой территорией вне контроля центрального правительства, ведомой универсалистскими либеральными принципами и идеалами, а его жителей — сомневающимися в принадлежности к китайскому («тоталитарному коммунистическому») государству и к ханьскому (китайскому) этносу.

Одновременно с подписанием 14 июля 2020 г. Закона об автономии Д. Трамп издал президентский указ № 13936⁸⁹, в котором было указано, что меры, предпринятые правительством КНР в отношении Гон-

конга (подразумевалось введение ЗНБ), представляют «необычную и чрезвычайную угрозу... национальной безопасности, внешней политике и экономике Соединённых Штатов». Документ объявлял национальное чрезвычайное положение в отношении данной угрозы⁹⁰. На основании чрезвычайного положения указом приостановлено применение ст. 201(а) Закона 1992 в отношении ряда американских законов, предоставлявших Гонконгу особый статус. В частности, были отменены преимущества владельцев гонконгских паспортов (в сравнении с держателями паспортов КНР) в получении американских виз, безлицензионный режим экспорта в Гонконг чувствительных технологий⁹¹, приостановлено действие договоров между Гонконгом и США об экстрадиции и передаче осуждённых

⁸⁹ Executive Order 13936, 14 July 2020. (Электронный ресурс). URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/17/2020-15646/the-presidents-executive-order-on-hong-kong-normalization> (дата обращения: 26.05.2021).

⁹⁰ В соответствии с Законом США о чрезвычайных положениях, введённое президентским указом чрезвычайное положение автоматически прекращается в годовщину его введения, если в течение 90 дней до этой даты президент не предоставит Конгрессу и не опубликует в Федеральном регистре уведомление о продлении чрезвычайного положения. 7 июля 2021 г. президент Байден уведомил Конгресс о продлении чрезвычайного положения в отношении Гонконга. См.: Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate on the Continuation of the National Emergency with Respect to Hong Kong. 7 July 2021. (Электронный ресурс). URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/07/letter-to-the-speaker-of-the-house-of-representatives-and-the-president-of-the-senate-on-the-continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-hong-kong/>. Continuation of the National Emergency With Respect to Hong Kong. 7 July 2021. (Электронный ресурс). URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/09/2021-14806/continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-hong-kong> (дата обращения: 10.07.2021). 11.07.2022 Байден вновь продлил чрезвычайное положение в отношении Гонконга, см.: Notice on the Continuation of the National Emergency with Respect to Hong Kong. 11 July 2022. (Электронный ресурс). URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/07/11/notice-on-the-continuation-of-the-national-emergency-with-respect-to-hong-kong-2/> (дата обращения: 13.07.2022). Учитывая неизменность китайской политики в отношении Гонконга, направленной на укрепление своего суверенитета над САР, можно утверждать, что США будут рутинно продлевать чрезвычайное положение многие десятилетия.

⁹¹ В отчётах за 2018 и 2019 годы Государственного департамента и Совместной комиссии отмечена озабоченность касательно переадресовки [в Китай] экспортируемых из США в Гонконг чувствительных технологий, несмотря на осуществляемый представителем Министерства торговли США контроль в Гонконге. Такие опасения оказались небезосновательными. Как следует из ежегодных отчётов Департамента таможенных пошлин и акцизов Гонконга, за 2009–2021 годы этот Департамент завершил 2940 следственных дел и привлёк к ответственности 617 лиц за нарушение режима экспортного контроля, причём наиболее частые нарушения касались незаконной передачи третьим лицам интегральных микросхем и технологий для криптографии. URL: https://www.customs.gov.hk/en/publication_press/publication/departamental_reviews/index.html. (дата обращения: 23.12.2022). 30.06.2020, до принятия Закона об автономии и президентского указа № 13936, Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли США приостановило режим лицензионного исключения в отношении экспорта чувствительных технологий в Гонконг. См.: Suspension of License Exceptions for Exports and Reexports to Hong Kong. (Электронный ресурс). URL: [federalregister.gov/d/2020-16278](https://www.federalregister.gov/d/2020-16278). (дата обращения: 25.06.2022).

лиц, определён порядок введения санкций против лиц (их список совместно формируют Государственный департамент и Министерство финансов США), причастных к разработке, принятию и применению ЗНБ, подрыву демократических процессов и институтов Гонконга, подрыву его автономии, подавлению свободы слова и серьёзным нарушениям международно признанных прав человека и др. Одной из неприятных для Гонконга экономических мер стало решение Службы пограничного и таможенного контроля США маркировать гонконгские товары как произведённые в Китае⁹² (что может нарушать правила ВТО о происхождении товаров⁹³). При этом тарифы к гонконгским товарам применялись прежние, а не высокие тарифы, введённые

администрацией Трампа в отношении товаров из КНР. На основании президентского указа от 7 августа 2020 г. были введены санкции против 11 китайских и гонконгских официальных лиц⁹⁴, включая тогдашних главу администрации САР Линь-Чжэн Юэ (Кэрри Лам-Чен Ютнго, Carrie Lam Cheng Yuet-ngor) и министра безопасности Ли Цзячао (Джон Ли Качу, John Lee Kachiu), занимающего с 1 июля 2022 г. пост главы администрации САР. В октябре 2020 г. Государственный департамент опубликовал список лиц, виновных, по его мнению, в нарушении обязательств Китая по Совместной декларации и Основному закону⁹⁵. Тем не менее все вышеперечисленные меры не нанесли существенного вреда Гонконгу и его экономике⁹⁶.

⁹² Country of Origin Marking of Products of Hong Kong. *U.S. Customs and Border Protection, Department of Homeland Security*, 11 August 2020. (Электронный ресурс). URL: [federalregister.gov/d/2020-17599](https://www.federalregister.gov/d/2020-17599); Zoey Zhang. Hong Kong's US-Bound Exports to be Labeled 'Made in China': What Does it Mean? *China Briefing*, 25 August 2020. (Электронный ресурс). URL: <https://www.china-briefing.com/news/hong-kongs-us-bound-exports-to-be-labeled-made-in-china-what-does-it-mean/> (дата обращения: 25.06.2022).

⁹³ Гонконг, как особая таможенная территория, является самостоятельным членом ВТО. В декабре 2022 г. правительство Гонконга смогло оспорить решение Службы пограничного и таможенного контроля США о маркировке товаров в органе по разрешению споров ВТО, хотя США категорически отказываются отменить данное решение. См.: Natalie Wong, Cannix Yu and Lilian Cheng. US urged to abide by WTO ruling on label for city goods. *South China Morning Post*, 23 December 2022.

⁹⁴ Treasury Sanctions Individuals for Undermining Hong Kong's Autonomy. *Press Release of the Department of the Treasury*, 7 August 2020. (Электронный ресурс). URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088> (дата обращения: 05.06.2021). 17 марта 2021 г. США ввели санкции против 24 высокопоставленных государственных деятелей Гонконга и КНР, том числе 14 заместителей председателя ПК ВСНП. См.: Assault on Democracy in Hong Kong. *Press Statement of Antony Blinken*, 17 March 2021. (Электронный ресурс). URL: <https://hk.usconsulate.gov/n-2021031701/> (дата обращения: 01.06.2021). 16 июля 2021 г. были введены санкции в отношении семи заместителей главы Канцелярии по связям (представительства) центрального правительства КНР в Гонконге. 20 декабря 2021 г. были введены санкции в отношении ещё пяти заместителей главы Канцелярии.

⁹⁵ Identification of Foreign Persons Involved in the Erosion of the Obligations of China Under the Joint Declaration or the Basic Law. *Report of the U.S. State Department Bureau of East Asian and Pacific Affairs*, 14 October 2020. (Электронный ресурс). URL: <https://www.state.gov/identification-of-foreign-persons-involved-in-the-erosion-of-the-obligations-of-china-under-the-joint-declaration-or-the-basic-law/> (дата обращения: 05.06.2021).

⁹⁶ Несмотря на действовавший до 14 июля 2020 г. специальный режим для Гонконга, США в ряде случаев не проводили различий между гонконгскими и китайскими инвесторами/бизнесменами, подозревая первых в тесных связях с правительством КНР или Народно-освободительной армией Китая и действующих по их поручению. На этом основании США оказывали и оказывают давление на иностранные государства, побуждая их к отказу от возможных капиталовложений крупного гонконгского бизнеса. Например, в 1996–1997 годах разгорелся скандал вокруг решения правительства Панамы предоставить в 25-летнюю концессию двух портов Панамского канала холдингу «Hutchison International Port Holdings», принадлежащего Ли Кашину, одному из крупнейших и богатейших бизнесменов Гонконга, имевшему близкие отношения с тогдашним председателем КНР Цзян Цзэмином. Многие американские конгрессмены без успеха пытались оспорить легальность тендера на управление портами, поднимая вопрос об угрозе блокирования Китаем Панамского канала

Закон об автономии обязывает Министерство финансов США составить список финансовых организаций, осуществляющих крупные сделки с подсанкционными лицами. В своём отчёте Конгрессу от 11 декабря 2020 г. Министерство финансов сообщило, что не установило финансовые институты, осуществляющие крупные сделки с такими лицами⁹⁷. Невзирая на сильное давление ряда конгрессменов, прежде всего Т. Йохо, администрации Трампа и Байдена не спешили составлять такой список, поскольку в него могли бы попасть крупнейшие государственные банки Китая, что привело бы к новому витку обострения американо-китайских отношений. По мнению бывшего генерального консула США в Гонконге К. Тонга, введение санкций против китайских государственных банков на основе Закона об автономии способно «спровоцировать большую нестабильность в международной системе платежей, нарушая огромный объём финансовых сделок между двумя крупнейшими экономиками мира, что нанесло бы вред финансовым рынкам США» [Tong 2021].

Важно подчеркнуть, что президентский указ не отменял все предоставленные Законом 1992 Гонконгу привилегии и не

приостанавливал действие всех двусторонних американо-гонконгских соглашений. В силе остаются, например, соглашения о правовой помощи, гражданской авиации, регулировании финансовых услуг. Таким образом, ответные меры США на ограничения Китая автономии Гонконга носили скорее демонстративно-символический характер. На этом основании координатор по делам Индо-Тихоокеанского региона в Совете национальной безопасности США Курт Кэмпбелл утверждал, что Китай «ушёл от ответственности за принятие репрессивных мер в отношении Гонконга»⁹⁸. Бывший сотрудник Государственного департамента и президент американского неправительственного Комитета в поддержку свободы в Гонконге Эллен Борк⁹⁹ и аналитик консалтинговой группы «Евразия» Эллисон Шердок справедливо признавали, что США не нашли эффективных рычагов, чтобы заставить Китай изменить его гонконгскую политику, а санкции накладываются только на отдельных лиц¹⁰⁰. Даже если Соединённые Штаты последуют рекомендации авторов доклада «Будущее Гонконга балансирует на грани» для Атлантического совета сделать одним из условий нормализации американо-китайских отношений восстановление демократии в Гонконге¹⁰¹,

и отмечая связи гонконгской компании с правительством КНР и государственной судоходной компанией Китая, игнорируя доводы администрации Клинтон об отсутствии угроз от гонконгского холдинга функционированию канала. В итоге Hutchison получил концессию.

В мае 2020 г. правительство США при активном участии тогдашнего госсекретаря М. Помпео настояло на том, чтобы Израиль отказался от выдачи тендера на строительство и управление опреснительным заводом конгломерату Hutchison.

⁹⁷ Report Pursuant to Section 5(b) of the Hong Kong Autonomy Act. The Department of the Treasury, 11 December 2020. (Электронный ресурс). URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201211_33 (дата обращения: 15.06.2021).

⁹⁸ См.: Alex Fang. Taiwan conflict would 'trash' world economy: Kurt Campbell. *Nikkei Asia*, 5 May 2021. (Электронный ресурс). URL: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/Taiwan-conflict-would-trash-world-economy-Kurt-Campbell> (дата обращения: 05.06.2021).

⁹⁹ Э. Борк была также помощницей Ли Чжумина.

¹⁰⁰ Charissa Yong. Limits to US options over Hong Kong. *The Straits Times*, 5 July 2021. См. также: [Tong 2021].

¹⁰¹ Jain A., Kesselbrenner J., Mattis P. Hong Kong's future on edge: Countering China's national security law. Washington: Atlantic Council, 29 June 2021. 15 p. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/hong-kongs-future-on-edge-countering-chinas-national-security-law/> (accessed: 05.07.2021). От ред.: 29 июля 2019 г. Атлантический совет (Atlantic council) внесён в Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации (см.: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/>).

это не поколеблет стремление центрального правительства КНР консолидировать контроль над САР.

Несмотря на громкую обвинительную риторику, Вашингтон сохраняет осторожность в использовании мер против Гонконга, предпочитая частичное сокращение преференций. Возможность введения широкомасштабных экономических и финансовых санкций против Гонконга будет тесно коррелировать с общим состоянием американо-китайских отношений и политикой Китая по отношению к Гонконгу. Сомнительно, что США пойдут на введение жёстких санкций против финансовой системы Гонконга, поскольку это чревато негативными последствиями для американского бизнеса, инвестирующего и работающего в Гонконге и Китае, и для всей международной финансовой системы. Главным оружием США останутся санкции против чиновников Гонконга и КНР, ограничения на инвестиции гонконгского бизнеса в американские стратегические проекты и закулисное давление на союзников с целью предотвратить гонконгские инвестиции в чувствительные проекты.

Другим средством наказания Гонконга служит предпринимаемая со ссылкой на ЗНБ и иные аналогичные действия Пекина кампания по дискредитации инвестиционного климата последнего, направленная на сокращение присутствия американского бизнеса в мегаполисе, снижение привлекательности Гонконга как важного для Китая международного финансово-торгового центра. В рамках этой кампании Государственный департамент, министерства финансов, торговли и внутренней безопас-

ности издали 16 июля 2021 г. совместный информационный бюллетень для американского делового сообщества с перечнем рисков для ведения бизнеса в САР, вызванных действиями правительств КНР и Гонконга¹⁰². В ежегодном докладе Бюро по вопросам экономики и бизнеса Государственного департамента США об инвестиционном климате Гонконга за 2021 год¹⁰³ инвестиционный климат был оценён позитивно, но и здесь воспроизведены негативные послания бюллетеня. Хотя обе публикации не вызвали паники среди американских бизнесменов, они могут положить начало последующим предостережениям и скрытому давлению на бизнес, нацеливая его сворачивать деятельность в Гонконге и мигрировать в дружественные к США юрисдикции – Сингапур, Южную Корею, Тайвань и Японию. КНР старается парировать подобные выпады заверениями высшего руководства о сохранении за Гонконгом роли ведущего финансового и торгового центра Китая и эффективно функционирующей независимой судебной системы¹⁰⁴.

Поворотным пунктом американской политики в отношении Гонконга стал ЗНБ. Вслед за этим законом последовало принятие в 2021 г. центральных и местных электоральных законов, заложивших новую конституционную основу Гонконга (демократия с китайско-гонконгскими особенностями), призванных оградить политическую систему мегаполиса от внешнего влияния. Как указано в Белой книге 2021, центральное правительство выносит окончательное решение касательно системы демократии в Гонконге (что является делом национального суверенитета и безо-

¹⁰² Hong Kong Business Advisory: Risks and Considerations for Businesses Operating in Hong Kong. U.S. Department of State Release, 16 July 2021. (Электронный ресурс). URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20210716_hong_kong_advisory.pdf (дата обращения: 22.07.2021).

¹⁰³ 2021 Investment Climate Statements: Hong Kong, 22 July 2021. (Электронный ресурс). URL: <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/hong-kong/> (дата обращения: 23.07.2021).

¹⁰⁴ Характерно в этой связи выступление 1 июля 2022 г. председателя КНР на торжественной церемонии, посвящённой 25-летию возвращения Гонконга Китаю, главным посылом которого была не национальная безопасность, как в выступлении пятилетней давности, а решение насущных социально-экономических проблем территории и важность сохранить имеющиеся преимущества САР как финансового и торгового узла Китая и юрисдикции, практикующей систему общего права.

пасности) (глава VI, часть 3), и центральная власть должна «принять решительные меры, чтобы предотвратить и остановить внешнее влияние на дела Гонконга... любая деятельность, бросающая вызов центральному правительству и авторитету Основного закона, и любое вмешательство или саботаж, направленные через Гонконг против Китая, нарушают принцип единого государства и будут пресечены» (глава VI, часть 1). Вашингтону стало очевидно, что руководство КНР преисполнено твёрдой решимости взять Гонконг под максимальный контроль и готово во имя этой цели пожертвовать рядом экономических преимуществ, вытекающих из особого положения САР в американском законодательстве и внешней политике. Потому отчёт Государственного департамента за 2020 г. закончился пессимистическим выводом о низкой вероятности вновь признать Гонконг заслуживающим специальных преференций¹⁰⁵. Лишены оптимизма и последующие отчёты. Отчёт Комиссии по обзору за 2020 г. рисует ЗНБ в полуапока-

липтических тонах: закон «за несколько часов подчинил 7,5 миллиона жителей [САР] прямому и полному авторитарному контролю» и «кардинально трансформировал отношения Гонконга с [США]... В признание изменившегося статуса Гонконга [США] начали демонтировать особое положение Гонконга в американском законодательстве»¹⁰⁶. ЗНБ знаменует точку перехода от полностью провалившейся в отношении Гонконга либеральной парадигмы к политике, построенной преимущественно на постулатах реализма¹⁰⁷. В американской внешней политике Гонконг становится практически неотличим от КНР.

Именно с принятием ЗНБ США окончательно убедились, что Китай предпринимает меры по нивелированию и искоренению американского влияния на политические процессы и, в определённой степени, на экономику в САР, кардинально реформируя институты власти, закрывая их для антипекинских сил¹⁰⁸, сворачивая деятельность традиционно дружественной и даже относящейся к США с пиететом

¹⁰⁵ United States-Hong Kong Policy Act Report, 20 May 2020. URL: <https://2017-2021.state.gov/2020-hong-kong-policy-act-report/index.html> (accessed: 28.05.2021).

¹⁰⁶ 2020 Annual Report To Congress. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington: U.S. Government Printing Office, 1 December 2020. 575 p. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/2020_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 07.07.2021).

¹⁰⁷ Анализируя итоги «революции зонтиков», Сюй писал, что противоборство между Америкой и Китаем относительно Гонконга смещается с использования великой либеральной стратегии (служившей маскировкой для великой имперской стратегии) к логике баланса сил [Xu 2016: 1776, 179–180].

¹⁰⁸ В марте 2021 г. ВСНП утвердило программу электоральной реформы в Гонконге и поручило своему Постоянному комитету выработать решение, устанавливающее параметры реформы, на основе которой правительство САР должно принять местное законодательство. 30 марта 2021 г. такое решение ПК ВСНП было принято; суть его сводится к реформированию системы выборов главы администрации САР и Законодательного собрания с тем, чтобы обеспечить избрание в указанные органы власти «патриотов», т.е. лояльных Пекину и отобранных специальным комитетом, и предотвратить приход на важные государственные посты представителей нелояльной центральной власти оппозиции. Данная реформа пропагандируется властями КНР и САР как «улучшение» избирательной системы. Электоральная реформа оформляет процесс де-демократизации политической системы САР (точнее отход от западных моделей демократии). Очевидно, Пекин не видит перспектив в демократизации [вестернизации политической системы] Гонконга — для центрального правительства существовавший после 1997 г. режим полудемократии тесно ассоциируется с неэффективностью в решении самых насущных социально-политических проблем территории и, что самое недопустимое, с отсутствием патриотизма и одновременно беспрепятственной деятельностью антикитайских (прозападных/проамериканских) сил, зарождением и развитием сепаратизма. На основе новых электоральных законов в Гонконге прошли выборы в Законодательное собрание 19 декабря 2021 г. и главы администрации 8 мая 2022 г. В выступлении Си Цзиньпина 1 июля 2022 г. подчёркивается, что управление Гонконгом патриотами соответствует общепринятому в мировой практике и позволяет обеспечивать и ни при каких условиях нельзя отклоняться от данной практики (см.: *Cheng L, Wong N. Op. cit.*).

оппозиции. Тем самым Вашингтон лишил-ся незаменимых союзников в борьбе за демократизацию Гонконга, подспудно (пусть даже непреднамеренно) отстаивавших американские ценности и интересы, пытавшихся создать на территории Гонконга антипод КНР, где к власти могли прийти лица, настроенные на конфронтацию с Пекином, или откровенные сепаратисты. Выступление М. Помпео 23 июля 2020 года¹⁰⁹, полное нападок на КПК и призывов бороться против её монополии на власть (фактически агитация за смену режима в Китае), отвечало настроениям гонконгской оппозиции (особенно локалистов и сепаратистов), видевшей в КПК своего главного врага¹¹⁰.

Трудно спорить с тем фактом, что рамки автономии, прежде всего в политической сфере, существенно сузились, при этом также происходит рост влияния Китая на экономику территории. Тем не менее автономия у Гонконга сохраняется, пусть и в усечённой форме. В отчётах Государственного департамента за 2021 и 2022 годы констатируется, что, несмотря на наступление на политическую автономию Гонконга, между последним и континен-

тальным Китаем сохраняются существенные экономические, правовые и коммерческие различия¹¹¹. Закручивание Китаем гаек в Гонконге сильно ударило по некогда относительно свободной политической деятельности в САР и по многочисленным политическим организациям и деятелям, сформировавшим крепкие связи с политическими кругами в США, через которые Вашингтон мог оказывать влияние на развитие внутривластных процессов в Гонконге и отношения между центром и автономией. С принятием ЗНБ из-за опасений быть обвинёнными в сговоре с иностранными силами (одно из преступлений, предусмотренных ЗНБ) многие гонконгские оппозиционеры прекратили свою политическую активность и общение с американскими дипломатами. Былая возможность США влиять на политические процессы в Гонконге резко сократилась. Более того, растущая интеграция (точнее, абсорбирование) экономики Гонконга с граничащей с ним провинцией Гуандун, ускорямая в рамках проекта «Большого залива», уменьшает американское влияние на экономику территории и её бизнес-элиты¹¹². Тем самым, Гонконг не

¹⁰⁹ *Michael Pompeo. Communist China and the Free World's Future*, 23 July 2020. (Электронный ресурс). URL: <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> (дата обращения: 29.06.2021).

¹¹⁰ Умеренные пандемократы традиционно выступают против монополии КПК на власть в КНР и полагают, что демократия в Гонконге не может быть устойчивой без установления (в т.ч. при поддержке гонконгских демократов и следованием по образцу демократизированного Гонконга) демократической системы в континентальном Китае. Локалисты и сепаратисты рассматривают Китай как иностранное государство, граждане которого сами обязаны бороться за свои демократические права, а КПК воспринимают как внешнюю угрозу, препятствующую построению демократического общества в Гонконге.

¹¹¹ *United States-Hong Kong Policy Act Report*, 31 March 2021. URL: <https://www.state.gov/2021-hong-kong-policy-act-report/> (accessed: 28.05.2021); *United States-Hong Kong Policy Act Report*, 31 March 2022. URL: <https://www.state.gov/2022-hong-kong-policy-act-report/> (accessed: 24.05.2022).

¹¹² В последнее время идёт подготовка к «социалистической» трансформации экономической системы Гонконга. Некогда могущественные гонконгские бизнесмены (преимущественно владельцы семейных девелоперских холдингов), на которые власти КНР полагались как на стратегических инвесторов в экономику страны с конца 1970-х годов, а после 1997 года — как на опору в управлении и сохранении стабильности в САР, оказались ненадёжными союзниками в 2014 и 2019 годах, не смогли преодолеть свои деловые интересы в гонке за прибылью за счёт сверхвысоких цен на гонконгскую недвижимость, оставив молодёжь без надежды на приобретение собственного жилья и продвижение по социальной лестнице (главные, по мнению китайских лидеров, причины недовольства в Гонконге). Пекин поощряет экспансию в Гонконг лояльных частных и государственных компаний из континентального Китая, которые постепенно занимают и укрепляют своё положение в экономике мегаполиса. Такие компании Пекину легче контролировать и требовать от них социально ответственной деятельности.

смог реализовать возложенные на него надежды стать образцом демократизации и рычагом политико-экономического давления на Китай. У Вашингтона осталось мало возможностей превратить Гонконг в очаг нестабильности, которая могла бы перекинуться на соседний Гуандун — одну из самых экономически развитых провинций Китая с мощным высокотехнологичным и инновационным сектором, и другие провинции КНР¹¹³.

Несмотря на эти тенденции, Вашингтон стремится, *во-первых*, сохранить за собой влияние и позиции в САР и, *во-вторых*, убедить гонконгских оппозиционеров, что Америка не бросает их на произвол судьбы. В связи с этим симптоматична готовность Конгресса существенно, в сравнении с предыдущими годами, увеличить расходы на продвижение демократии и поддержку свободы интернета в Гонконге. В 2021 фин. году было ассигновано 3 млн долларов на развитие демократии, включая юридическую и иную поддержку демократическим активистам¹¹⁴, а также программы по защите свободы интернета в Гонконге. В законе о бюджете на 2023 фин. год (Consolidated

Appropriations Act, 2023)¹¹⁵ на те же цели предлагается выделить 5 млн долларов.

Увеличение американских ассигнований на развитие демократии и свободы интернета в Гонконге может свидетельствовать о стремлении США поддержать страдающие от финансовых трудностей оппозиционные гонконгские политические партии и созданные бежавшими из Гонконга пандемократами/локалистами/сепаратистами группы¹¹⁶, ведущие антикитайскую и антикоммунистическую пропагандистскую и лоббистскую деятельность за рубежом. В частности, они выступали с призывами к бойкоту зимних Олимпийских игр в Пекине 2022 года, за введение санкций против Гонконга и КНР, прекращение покупки ценных бумаг китайских компаний, осуждение политики КНР во Внутренней Монголии, Тибете и Синьцзян-Уйгурском автономном районе и др. В случае введения местным или центральным правительством ограничений интернета в автономии эти активисты призывают сохранить для максимального числа жителей Гонконга (особенно молодёжи) возможность получать доступ к идущей

¹¹³ В континентальном Китае любые массовые протесты в Гонконге замалчиваются или объясняются как инспирированные иностранными силами и привлекающие только незначительную часть непатриотичных жителей. Власти КНР опасаются, что вспыхивающие в Гонконге массовые протесты могут перекинуться на территорию Китая. См., например: *Keith Bradsher*. Hong Kong Retreats on 'National Education' Plan. *The New York Times*, 8 September 2012).

¹¹⁴ Consolidated Appropriations Act, 2021, Public Law. No: 116-260: Sec. 7043(f)(3).

¹¹⁵ Consolidated Appropriations Act, 2023: Sec. 7043(f)(3). (Электронный ресурс). URL: <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-117hr2617eas2.pdf> (accessed: 27.12.2022).

¹¹⁶ После арестов на основании ЗНБ многих деятелей оппозиции, включая Ли Чжиина и Хуан Чжифэна, оппозиционные партии покинули многие ведущие члены, часть их эмигрировали. Многие видные деятели оппозиции, в т.ч. Ли Чжиин, Ли Чжумин и Хэ Цзюньжэнь (Альберт Хо Чуньян, Albert Ho Chun-yan), были осуждены по другим уголовным законам, прежде всего за организацию и участие в несанкционированных акциях протеста 2019 г. в нарушение Закона об общественном порядке. Колоссальные расходы на адвокатов в судебных процессах поставили продемократические партии в тяжёлое финансовое положение, некоторые из них (например, одна из влиятельнейших, Гражданская партия) задумались о самороспуске. В докладе «Будущее Гонконга балансирует на грани» для Атлантического совета отмечается, что гонконгским активистам требуется финансовая и организационная поддержка для создания кластеров за пределами САР с целью проведения дискуссий по проблеме демократизации Гонконга. Авторы доклада настаивают на том, что США должны поддержать группы гражданского общества в Гонконге и организовывать безопасные места за его пределами с тем, чтобы эти группы могли осуществлять свою деятельность (*Jain A., Kesselbrenner J., Mattis P.* Hong Kong's future on edge: Countering China's national security law. Washington: Atlantic Council, 29 June 2021. 15 p. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/hong-kongs-future-on-edge-countering-chinas-national-security-law/> (accessed: 05.07.2021)).

с Запада информации и пропаганде с целью сократить влияние Китая в САР, сохранив его как (пусть и слабый) инструмент геополитического противодействия Пекину. Джилл Кастнер и Уильям Уолфорт о пропаганде в геополитической борьбе пишут: «...даже когда подрывная деятельность достигает меньше того, чего бы достигла традиционная государственная политика, она может оставаться привлекательной. В конце концов, в конкурентной среде каждая из великих держав заинтересована в том, чтобы ослабить другую. Поскольку великие державы преобладают в международной политике, даже маленькое влияние на большую цель может стоить затраченных усилий» [Kastner, Wohlforth 2021: 123].

* * *

В настоящей работе мы рассмотрели политику США в отношении постколониального Гонконга через призму двух противоборствующих внешнеполитических подходов — проповедующего распространение демократии и ведомого Соединёнными Штатами миропорядка либерализма и реализма, нацеленного на противодействие и военное и экономическое сдерживание геополитического соперника Китая (в том числе через Гонконг как его составной единицы).

За двадцать пять лет существования специального административного района американская политика в отношении этой территории претерпела существенные изменения на фоне метаморфоз в самом Гонконге, перемен в подходах центрального правительства Китая к автономии и состоянию американо-китайских отношений. Американская политика прошла путь от законодательного предоставления Гонконгу особого (отличного от КНР) статуса до постепенного демонтажа этого статуса. Ещё до возвращения Гонконга Китаю США по инициативе Конгресса в одностороннем порядке фактически провозгласили себя квазигарантом Совместной декларации и Основного закона, обозначив конечные цели: установить в САР отвечающую либе-

ральным стандартам модель демократии; вовлечь Гонконг в международные соглашения и институты, вплетённые в американский либеральный миропорядок; укоренить среди населения мегаполиса универсалистские либеральные ценности в ущерб китайской/ханьской идентичности и патриотизму; сохранить идеологическую/мировоззренческую обособленность Гонконга и его жителей от континентального Китая.

Исполнительная и законодательная власти США имели значимые различия в подходах к вопросу Гонконга, по-разному воспринимали ситуацию в САР и неодинаково реагировали на её развитие. Государственный департамент и президентская администрация, как правило, были осторожны в комментариях и не торопились с критикой и осуждением тех или иных знаковых событий, тем более принятием каких-либо репрессалий в отношении Китая или Гонконга. До принятия ЗНБ в 2020 г. у американского правительства теплилась надежда на то, что Гонконг сохранит в максимальной степени автономию и будет постепенно двигаться по пути либерализации и демократизации. Члены Конгресса и созданные им органы намного критичнее относились к событиям в САР, делали подчас резкие провокационные заявления и уже во время «революции зонтиков» 2014 г. предлагали законопроекты в поддержку демократии в Гонконге.

Массовые протесты и порождённые ими беспорядки в Гонконге во второй половине 2019 г. привели к быстрой конвергенции позиций законодательной и исполнительной властей в США. Тогдашний американский лидер Трамп с самого начала своего президентства придерживался жёсткой антикитайской риторики, ратуя за всестороннее сдерживание Китая, то есть за поворот в китайской политике США к реализму. Это перевернуло зиждившуюся на постулатах либеральной гегемонии политику Вашингтона к китайскому Гонконгу. Конгресс в лице своих лидеров и наиболее воинственно настроенных антикитайских ястребов в кооперации с высокопоставлен-

ными членами администрации Трампа, включая вице-президента М. Пенса, поддержали антиправительственное/антикоммунистическое восстание в Гонконге. Правительства КНР и Гонконга часто обвиняют финансируемые американской стороной НПО в материальной поддержке антиправительственного движения в САР. Данные обстоятельства Пекин интерпретирует как попытку устроить «цветную революцию», которая привела бы к полной вестернизации политической системы Гонконга, отчуждению гонконгцев (особенно молодёжи) от единого китайского этноса и превращению Гонконга в фактически неподконтрольную КНР автономию. Ответные действия Пекина по защите национальных интересов и суверенитета над частью своей территории в виде категорического отказа идти на значимые уступки протестно-бунтарскому движению, подавление беспорядков, принятие ЗНБ и кардинальный пересмотр политической системы САР объясняются логикой реализма: «[н]ационализм и политика баланса сил направлены на разрушение попытки социального инжиниринга в странах, предназначенных для смены режима», «национализм почти неизбежно приводит к противодействию [социальному инжинирингу] в странах, предназначенных для смены режима» [Mearsheimer 2019: 17, 30–31].

Со вступлением в силу ЗНБ Вашингтон убедился в бесперспективности проекта по трансформации Гонконга в полноценную западную демократию, что знаменовало окончательный переход гонконгской политики США от либерализма к реализму. Гонконг рассматривается уже не как обособленная от КНР политическая единица, но как находящаяся под тотальным кон-

тролем Пекина: об этом свидетельствует признание Государственным департаментом Гонконга недостаточно автономной от Китая территорией, быстрое и единодушное принятие Конгрессом Закона об автономии Гонконга и подписание президентского указа о частичном лишении САР специальных преференций.

Гонконг, чья автономия была существенно купирована Пекином в ответ на события 2019 года, сохраняет многие атрибуты автономии, значительно отличающие его во многих аспектах от континентального Китая. Признавая данный факт, Соединённые Штаты отдают себе отчёт в бесповоротной утрате былого влияния на оппозиционные политические силы САР и сужение влияния на сильно интегрированную в КНР экономику Гонконга. Посредством проведения политических, экономических и социальных реформ, нацеленных на искоренение откровенно антипекински/антикоммунистически настроенных оппозиционных сил, полного контроля со стороны Пекина над политическими процессами в Гонконге, воспитания патриотизма у последующих поколений гонконгцев, полной интеграции САР в экономическую систему Китая и культурно-языковой ассимиляции жителей Гонконга выпуклые различия между САР и остальным Китаем должны постепенно сглаживаться.

До тех пор пока американо-китайские отношения не ухудшатся окончательно, президентская администрация, несмотря на давление Конгресса и эпатазирующие выпады отдельных конгрессменов¹¹⁷, по прагматичным экономическим соображениям будет воздерживаться от введения значимых (особенно финансовых) санкций против Гонконга. Она будет осуществлять меры по сдерживанию экономического

¹¹⁷ Например, Скотт Перри внёс в Палату представителей 30 июня 2021 г. законопроект о свободе Гонконга, в котором отрицается право КНР на Гонконг, а президент США уполномочивается признать Гонконг независимым государством. H.R.4280 — Hong Kong Freedom Act: 117th Congress (2021–2022). (Электронный ресурс). URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4280/text?r=76&s=1> (дата обращения: 09.02.2022). Данный законопроект в августе 2021 г. был направлен в подкомитет по делам Азии, Тихого океана, Центральной Азии и нераспространения оружия массового поражения комитета Палаты по иностранным делам. Информация о дальнейшей работе над законопроектом отсутствует.

развития Гонконга в русле общей политики экономического и военного сдерживания Китая, резко критиковать происходящие в САР процессы как наступление коммунистического авторитаризма на демократию. Вашингтон продолжит интернационализировать вопрос Гонконга для придания американским интересам и требованиям формы международного консенсуса, выразителем которого США как гегемон в иерархизированном либеральном миропорядке

себя позиционируют, вводить санкции против отдельных должностных лиц, государственных служащих, компаний и бизнесменов Гонконга и Китая, не откажется от попыток дестабилизировать ситуацию в Гонконге (в том числе с помощью пропаганды и поддержки гонконгской оппозиции, включая диаспоральную оппозицию) и дискредитировать его инвестиционный климат, тем самым подрывая утилитарность территории Китая.

US POLICY TO HONG KONG AFTER ITS HANDOVER TO CHINA

NIKOLAY VEREMEEV

Meridian Capital (HK) Limited, Hong Kong, China

Abstract

This article studies evolvement of the United States' post-colonial Hong Kong (HK) policy from liberalism to realism. The author considers factors influencing this policy and differences between the White House/State Department and Congress in assessment of and reaction to developments in HK and responses to them. In 1992 Congress passed the United States-HK Policy Act which treated HK as a non-sovereign entity distinct from China, made the US a quasi-guarantor of HK's autonomy and provided a framework for the advancement of US's grand liberal strategy towards HK in pursuit of promotion of Western-style democracy in this special administrative region of China. During the first seventeen years after HK's handover to China the US government paid little attention to HK and avoided public criticism of HK and China's authorities over slow pace of territory's democratization while some prominent anti-China hawks in Congress were unrestrained in such criticism. Pro-democracy protests of 2014 in HK did not alter US government's cautious approach to HK. The Obama administration probably hoped for gradual democratic reforms in HK. Washington's policy towards HK made a dramatic turn in 2018 on the back of rapidly deteriorating Sino-US relations after Donald Trump came to power. The Trump administration was disillusioned with the liberal agenda and was very eager to actively play a HK card against Beijing. Large scale 2019 protests/riots in HK, challenging China's sovereignty over the territory, were publicly supported and in fact encouraged by top officials of the Trump administration and prominent Congressmen. After Beijing imposed the national security law (NSL) on HK in June 2020 anti-government movement was crashed. This prompted Trump to strip HK of certain privileges under the HK Policy Act. Due to NSL Washington lost many HK allies, its influence in the territory diminished and its ability to promote American democracy agenda was hampered. NSL signifies a final transition from American liberal strategy to realism vis-à-vis HK which is now fully covered by US's China containment strategy. Washington will likely reduce its economic exposure to HK and use deep-seated anti-Beijing attitudes of some Hongkongers to undermine stability of this vulnerable territory of China.

Keywords:

US policy to China; Sino-US relations; US-Hong Kong relations; Hong Kong; grand strategy; interference in domestic affairs.

References

- Bush R. (2016). *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 400 p.
- Bush R. (2020). The place Hong Kong and Taiwan in the Asia policies of the Trump Administration. In: Fong B.C.H., Wu J., Nathan A.J. (eds.) *China's influence and the Center-periphery Tug of War in Hong Kong, Taiwan and Indo-Pacific*. Routledge. P. 348–358.
- Deng Xiaoping. (2004). *On One Country, Two Systems*. Hong Kong: Joint Publishing. 177 p.
- Cai D. (2001). Xianggang huigui yu zhong mei guanxi [Hong Kong's return and Sino-US relations]. *Shenzhen daxue xuebao (renwen shehui kexue ban)* [Journal of Shenzhen University (Humanities and Social Sciences)]. Vol. 178. No. 1. P. 58–64.
- Ikenberry J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press. 392 p.
- Ikenberry J. (2019). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. New Edition, Princeton: Princeton University Press. 336 p.
- Ikenberry J. (2020). *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven: Yale University Press. 432 p.
- Ikenberry J. (2022). The Real Liberal Bet. *Foreign Affairs*. Vol. 101. No. 2. P. 172–175.
- Ikenberry J., Mastanduno M. (2003a). International Relations Theory and the Search for Regional Stability. In: Ikenberry J., Mastanduno M. (eds.) *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press. P. 1–22.
- Ikenberry J., Mastanduno M. (2003b). Images of Order in the Asia-Pacific and the Role of the United States. In: Ikenberry J., Mastanduno M. (eds.) *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press. P. 421–440.
- Kastner J., Wohlforth W. (2021). A Measure Short of War. *Foreign Affairs*. Vol. 100. No. 4. P. 118–131.
- Li H. (2016). Nian meiguo dui gang zhengce bianhua ji gu (Changes in U.S. policy towards Hong Kong and its assessment). *Xiandai guoji guanxi (Modern International Relations)*. No. 2. P. 24–31.
- Martin M. (2011). *Prospects for Democracy in Hong Kong: The 2012 Election Reforms*. Congressional Research Service Report for Congress. 15 p. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R40992.pdf> (accessed: 19.04.2021).
- Mearsheimer J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company. 592 p.
- Mearsheimer J. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press. 328 p.
- Mearsheimer J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*. Vol. 43. No. 4. P. 7–50.
- Summers T. (2019). *China's Hong Kong: The Politics of a Global City (Business with China)*. Agenda Publishing. 176 p.
- Tong K. (2021). Hong Kong and the Limits of Decoupling. *Foreign Affairs*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-07-14/hong-kong-and-limits-decoupling> (accessed: 18.07.2021).
- Tucker N. (1994). *Taiwan, Hong Kong and the United States, 1945–1992: Uncertain Friendship*. New York: Twayne Publishers. 339 p.
- Vukovich D. (2019). *Illiberal China: The Ideological Challenge of the People's Republic of China (China in Transformation)*. London: Palgrave Macmillan. 310 p.
- Vukovich D. (2020). A city and a SAR on fire: as if everything and nothing changes. *Critical Asian Studies*. Vol. 52. No. 1. P. 1–17.
- White L. (2016). *Democratization in Hong Kong – and China?* Boulder: Lynne Rienner Publishers. 275 p.
- Xu S. (2016). *Hong Kong In The World: Implications To Geopolitics And Competitiveness*. London: Imperial College Press. 344 p.