

Китайский успех в борьбе за Европу

Василий Кашин, Александр Зайцев

В.Б. Кашин – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН.

А.А. Зайцев – кандидат экономических наук, научный сотрудник, заместитель заведующего сектора международно-экономических исследований Центра комплексных европейских и международных исследований Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Согласование Всеобъемлющего инвестиционного соглашения между Китаем и Евросоюзом стало последней крупной внешнеполитической драмой 2020 года. Борьба за соглашение велась вплоть до официального завершения переговоров 30 декабря, и ситуация вокруг него менялась ежедневно. Она оставалась непредсказуемой даже в середине декабря, а летом вероятность заключения до конца года и вовсе казалась невысокой. Успешное согласование документа, несмотря на одновременное противодействие этому команд двух президентов США – уходящего Дональда Трампа и избранного Джозефа Байдена – обозначило границы американского влияния на Европу в вопросах связей с КНР и создало благоприятный фон для дальнейшего развития китайско-европейских отношений. Вместе с тем борьба за Европу, играющая важнейшую роль для китайско-американского противостояния, будет продолжаться. Китай выиграл важное сражение, но главные битвы ещё впереди.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОГЛАШЕНИЯ

Переговоры по соглашению были официально начаты в ноябре 2013 г., когда и политическая, и экономическая ситуация в мире

кардинально отличалась от нынешней. Перспектива политического столкновения, санкционной или торговой войны между КНР и США тогда выглядела фантастической, мир восстанавливался после кризиса 2007–2009 гг., преобладали ожидания дальнейшего устойчивого роста мировой экономики и торговли.

Существенные изменения претерпели за эти годы и отношения между Китаем и Евросоюзом. На их развитие влияло несколько параллельных процессов, каждый из которых в целом работал против заключения новых амбициозных китайско-европейских договорённостей.

С середины 2010-х гг. существенно изменилось отношение ЕС к Китаю как к конкуренту на рынке высокотехнологичной продукции. Европейские компании начали испытывать растущую обеспокоенность в связи с китайскими торговыми и промышленными практиками, которые воспринимались европейцами как «хищнические». В декабре 2017 г. Европейская комиссия опубликовала важный доклад об «искажениях» в китайской экономике, который послужил основанием для постепенного ужесточения европейской политики в отношении связей с КНР. В марте 2019 г. страны Евросоюза договорились о создании Механизма скрининга иностранных инвестиций (*EU Investment Screening Mechanism*), который был введён в действие в октябре 2020 года. Механизм направлен на усиление контроля за внешними инвестициями в целом, но на практике он воспринимался прежде всего как инструмент ограничения скупки китайцами европейских активов. Наконец, на фоне развернувшегося в 2018 г. открытого китайско-американского экономического и политического противостояния встал вопрос о позиции, которую предстоит занять в этом контексте Европе.

Одна из первоочередных целей американцев – углубление изоляции китайских высокотехнологичных компаний. США также добивались от европейцев ужесточения экспортного контроля в отношении совместных с Китаем проектов и ограничения китайских инвестиций в чувствительные сектора экономики, связанные с технологиями двойного назначения и критически важной инфраструктурой. Китай, со своей стороны, прилагал значительные усилия для демонстрации преимуществ дальнейшего углубления сотрудничества, активно работая как с европейскими структу-

рами, так и с правительствами отдельных стран – членов Союза, например, Италии, Греции и Венгрии.

К лету-осени 2020 г. европейская стратегия стала обретать очертания доктрины Синатры, появившейся ещё в 1989 году¹. Вспомнил о ней верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель – в его интерпретации стратегия ЕС должна сосредоточиться на выработке самостоятельной европейской политики в отношении Китая. Однако декларируемая европейская самостоятельность от Соединённых Штатов в данном случае не равна нейтралитету. Боррель подчеркнул такие негативные особенности китайской политики, как экспансионизм, готовность использовать экономическое и военное давление в качестве инструментов внешней политики, презрение к демократическим ценностям и правам человека.

Коронавирусный кризис 2020 г. также имел неоднозначные последствия для китайско-европейских отношений. Ряд европейских стран, включая Францию, критиковали Китай за его действия на раннем этапе пандемии *COVID-19*. Вместе с тем торговля товарами между ЕС и Китаем в 2020 г. выросла на 5,3 процента до 697 млрд долларов, Евросоюз был крупнейшим торговым партнёром Китая, Китай – вторым по значению после США партнёром ЕС.

На этом фоне судьба инвестиционного соглашения воспринималась как показатель будущего китайско-европейского сотрудничества в целом. Используя распространённые в Европе ожидания относительно «восстановления» отношений с США при Байдене, члены его команды добивались от европейцев отсрочки завершения переговоров для проведения дополнительных консультаций с новой администрацией.

На пропагандистском уровне необходимость отложить завершение переговоров обосновывалась проблемой принудительного труда

¹ Название «Доктрина Синатры» восходит к выступлению представителя МИД СССР Геннадия Герасимова в американской телевизионной программе «Доброе утро, Америка» 25 октября 1989 года. В своём комментарии Герасимов провозгласил намерение Советского Союза не вмешиваться впредь во внутренние дела других государств, в том числе государств Варшавского договора, и в шутку назвал новую внешнеполитическую доктрину СССР доктриной Фрэнка Синатры, имея в виду знаменитую песню Синатры «Я это делал на свой лад» (англ. *I Did It My Way*), – так и другие страны будут далее жить каждая на свой лад. – *Прим. ред.*

в китайской пенитенциарной системе и требованиями внести в соглашение пункт о «рабском труде». На определённом этапе в декабре возникло впечатление, что США всё же удастся добиться поставленных задач, опираясь на своих партнёров в различных европейских структурах. Переговоры, казалось, застопорились. Вместе с тем единственным национальным правительством ЕС, выступившим за то, чтобы отложить переговоры, оказалось правительство Польши, предложившее «не торопиться», «учесть трансатлантические отношения» и принять во внимание проблемы прав человека. Судя по польским публикациям, это решение могло быть связано не только с попытками укрепить отношения с США, но и с разочарованием² поляков прошлым опытом сотрудничества с КНР – низким уровнем инвестиций и значительным отрицательным сальдо в торговле.

Возникшие в последний момент трудности в заключении соглашений заставили Пекин мобилизовать усилия для его скорейшего заключения. Возглавил дипломатическое наступление премьер Госсовета Ли Кэцян, который в последние дни декабря провёл по видеоконференцсвязи серию переговоров с европейскими лидерами с целью убедить их в важности быстрого заключения соглашения.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ СОГЛАШЕНИЯ ДЛЯ СТОРОН

Китай – один из наиболее закрытых и зарегулированных рынков с точки зрения доступа для прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Индекс ограничений для ПИИ (*FDI Restrictiveness Index*) в Китае в 7–13 раз выше, чем в европейских странах, и втрое выше, чем по миру в целом³. Дисбаланс в открытости рынков между ЕС и Китаем в последние 5–7 лет привёл к существенной асимметрии в инвестиционных потоках между Китаем и ЕС. Если в 2011 г. ПИИ КНР в Евросоюз были в пять раз ниже ПИИ ЕС в Китай, то в 2017 г. они сравнялись⁴. На ежегодной (потоковой) основе поступающий из Китая в ЕС объём ПИИ был в разы выше, чем исходящий. Европейцев беспокоила не только технологическая сторона вопроса (приобретение Китаем технологических активов в ЕС), но

² URL: <https://warsawinstitute.org/poland-eu-seeking-two-way-street-china/>

³ По данным ОЭСР на 2016 г. URL: https://merics.org/sites/default/files/2020-04/180723_MERICS-COFDI-Update_final_0.pdf

⁴ Там же.

и ограниченные возможности европейского бизнеса по инвестициям и получению прибыли на крупнейшем в мире китайском рынке. Всеобъемлющее инвестиционное соглашение (*Comprehensive Agreement on Investment*, ВИС) как раз призвано сгладить дисбаланс в условиях доступа и обеспечить единообразные правила инвестиционного регулирования и разрешения споров.

Стоит сразу отметить, что до вступления соглашения в силу может пройти ещё порядка двух лет, и это в случае успешной ратификации Европарламентом и прохождения прочих юридических процедур. Однако здесь европейцы уже обогнали американцев: начав переговоры позже, в 2013 г. (США ведут переговоры с Китаем с 2008 г.), они закончили их раньше. Между США и Китаем до сих пор не согласовано аналогичное инвестиционное соглашение. Таким образом, соглашение уже сулит европейским компаниям гораздо более привилегированные, чем американским, условия доступа на рынок Китая.

ВИС заменит 26 существующих двусторонних инвестиционных соглашений (ДИС) о поощрении и защите инвестиций между Китаем и государствами – членами ЕС. Однако текущее соглашение идёт на шаг дальше традиционных ДИС. Помимо защиты инвестиций и урегулирования споров, оно открывает для европейских компаний возможность инвестировать в ряд ранее закрытых для иностранных инвесторов секторов, а также отменяет важнейшее требование создания совместных предприятий (СП) с китайскими компаниями, которое ограничивало доходы иностранных инвесторов.

Китай обязуется отменить требования о создании совместных предприятий в автомобильном, финансовом секторах, экологических услугах и утилизации отходов, недвижимости, консалтинге и здравоохранении. Уровень открытости обрабатывающей промышленности КНР (наиболее важной для Евросоюза) для инвестиций европейских компаний будет соответствовать европейскому. Также появляется возможность для инвестиций из ЕС в сфере частного здравоохранения в крупнейших городах Китая (без создания совместных предприятий), телекоммуникаций и облачных сервисов (требования пятидесятипроцентного СП сохраняются). Кроме того, объявлено о снятии прежних ограничений на инвестиции в НИОКР в области биотехнологий.

В рамках второго раздела по обеспечению равных условий для инвесторов соглашение вводит меры, препятствующие принудительной передаче технологий, защищающие конфиденциальность деловой информации, ограничивающие возможность дискриминации со стороны государственных предприятий, а также налагает обязательства по обеспечению прозрачности субсидий в сфере услуг, которые могут негативно влиять на интересы инвесторов.

В качестве уступки европейским требованиям в сфере прав человека Китай в разделе по внедрению принципов устойчивого развития пообещал «работать над ратификацией конвенций Международной организации труда», в том числе касающихся вопросов принудительного труда. Стороны согласились использовать систему двустороннего разрешения споров, такую же, как и в торговых соглашениях, что является особенно актуальным в условиях кризиса институтов ВТО.

В результате благодаря всеобъемлющему инвестиционному соглашению ЕС получает более привилегированные условия доступа на рынок Китая в сравнении с другими странами и США в частности. Исключение составляет финансовый сектор, где с 2021 г. все страны, согласно новому инвестиционному законодательству КНР, имеют одинаковые условия доступа без необходимости создания СП, а американские компании получили похожие льготы ещё в рамках первой фазы торговой сделки⁵.

Таким образом, соглашение с точки зрения прямых экономических последствий может оказаться более выгодным для европейцев: рынок КНР существенно приоткрывается для европейских инвестиций, в то время как европейский был для КНР и так достаточно открыт. Но в контексте глобального экономического противостояния Китай значительно выигрывает благодаря тому, что европейская политика в отношении связей с КНР становится менее зависимой от США.

⁵ The U.S.-China “Phase One” Deal: A Backgrounder // U.S.-China Economic and Security Review Commission. February 4, 2020. URL: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-02/U.S.-China%20Trade%20Deal%20Issue%20Brief.pdf>. Китай обязался убрать ограничения на инвестиции, сократить избыточное регулирование и в ускоренном порядке рассмотреть заявки на получение лицензий со стороны американских компаний финансового сектора.