

© Новиков Д.П.¹, © Лолаев А.И.², 2023

«Диктат парламента»? О внешнеполитической роли Конгресса США при администрации Д. Трампа

Аннотация. Статья посвящена специфическому аспекту развития парламентских демократий – участию парламента в выработке и проведении внешней политики. Традиционно считается, что политическое представительство через парламентские институты позволяет демократическому правительству проводить более сбалансированную и справедливую как внутреннюю, так и внешнюю политику. Идеалистические представления о либеральных парламентских демократиях стали основой теории демократического мира, предполагавшей миролюбивый характер внешней политики государств.

Опыт США до известной степени опровергает эти предположения. На протяжении последних десятилетий внешнеполитическая роль Конгресса снижалась, а примат исполнительной власти во внешней политике содействовал проведению весьма агрессивной внешнеполитической линии. После

¹ Новиков Дмитрий Павлович – кандидат политических наук, доцент, заместитель руководителя департамента международных отношений, факультет мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

SPIN РИНЦ: 5785–0773.

ORCID: 0000–0003–3066–7044.

ResearcherID: K-8730–2015.

² Лолаев Алан Иосифович – аспирант, факультет мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

ORCID: 0000–0002–4805–9840.

прихода к власти в США администрации Трампа (2017) влияние Конгресса на внешнеполитический процесс возросло, но это привело не к сворачиванию наступательного внешнеполитического курса, а к его закреплению: по целому ряду ключевых вопросов Конгресс занимал более агрессивную позицию, чем администрация. Таким образом, можно подвергнуть сомнению устоявшиеся постулаты о «миролюбивости» парламента в либеральных демократических системах. В статье анализируется историческая эволюция роли американского Конгресса во внешней политике и изменение его роли при администрации Д. Трампа.

Ключевые слова: либеральные демократии, Конгресс США, внешняя политика США, внутренняя политика США, протекционизм, Дональд Трамп.

Постановка проблемы: либеральный парламент и либеральная внешняя политика

Абсолютное доминирование исполнительной ветви власти во внешней политике – привычная часть внешнеполитического процесса практически во всех государствах мира. Именно этим во многом объясняется недостаточное внимание исследователей к той роли, которую играют во внешней политике национальные парламенты, представляющие собой хоть и неравноправный, но значимый элемент системы принятия решений в международной сфере. При этом влияние законодательного собрания на внешнюю политику своего государства непостоянно: оно может как возрастать, так и снижаться.

Рассматривая вопрос о роли парламентов во внешней политике, необходимо отметить, что в конституциях демократических стран, как правило, нет четких указаний об абсолютном примате исполнительной власти в международных отношениях (в частности, подобные указания отсутствуют в основных законах Германии, Франции и США). Более того, такие значительные фигуры в политической философии, как Шарль Монтескье и Джон Локк, называли не исполнительную, а именно законодательную власть «первой среди равных» во всех сферах функционирования государства.

Европейские исследователи парламентаризма Т. Раунио и В. Вагнер [Raunio, Wagner, 2017] связывают постепенное вытесне-

ние законодательной ветви власти из области принятия внешнеполитических решений с рядом фактов исторического развития государств и международных отношений.

Во-первых, внешняя политика по своей природе требует особого административного подхода со стороны государства, нежели внутренняя политика, поскольку реализуется в ответ на иную комбинацию вызовов и угроз. Успешная внешняя политика требует от государства своевременной и компетентной реакции и гибкости в вопросах достижения консенсуса с международными игроками. Поэтому вмешательство национальных парламентов, для которых естественна политизация подхода, в процесс принятия внешнеполитических решений может ослабить позиции государства.

Во-вторых, поскольку вышеупомянутая компетентная внешнеполитическая реакция базируется на получении и адекватном понимании существенного объема информации о состоянии международных отношений, которая поступает в распоряжение исполнительной власти по линии экспертного и разведывательного сообществ, это порождает «информационную асимметрию» в отношениях парламента и главы государства и его кабинета. Преодоление этой асимметрии невозможно без ущерба для национальных интересов государства, так как часть информации, находящейся в распоряжении исполнительной власти, представляет собой «чувствительные сведения», публичное разглашение которых, например на парламентских слушаниях, приведет к снижению качества проводимой государством внешней политики.

В-третьих, законодатели разных стран часто сами стараются дистанцироваться от вмешательства во внешнюю политику. Это объясняется тем, что для получения положительных результатов в электоральном цикле внешняя политика государства не так важна, как внутренняя. Кроме того, при очевидном доминировании во внешней политике исполнительной власти законодатели могут не только избавиться себя от трудоемкой работы по продвижению международной повестки, но и снять с себя ответственность перед электоратом за эффективность или неэффективность внешней политики.

Наконец, правительства имеют возможность уменьшить влияние парламентов на отдельные области внешней политики при помощи их «секьюритизации», т.е. преподнесения в качестве угрозы национальной безопасности. Исследователи американской внешней политики Т. Асади и М.Дж. Арджманд, выступающие в поддержку этого тезиса, утверждают, что Белый дом получает преимущества в лоббировании своих внешнеполитических решений в случаях кризисных ситуаций [Asadi, Arjmand, 2018, p. 231]. В подобных случаях от законодателей требуется отбросить идеологические распри для достижения консенсуса как внутри парламента, так и с правительством, чтобы внутривнутриполитическая конкуренция не стала препятствием для обеспечения национальной безопасности.

Большинство исследователей полагают, что в процессе принятия внешнеполитических решений парламенты играют второстепенную роль и законодатели не имеют возможности вести реальную борьбу за формирование и реализацию собственного видения внешней политики, в частности, в силу того, что принципы функционирования законодательной ветви власти не соответствуют природе современных внешнеполитических вызовов. Таким образом, в большинстве демократических стран парламенты просто исполняют контрольные функции, используя эксклюзивные инструменты законодательной власти: доклады министра иностранных дел, комитетские слушания, создание комиссий.

Тем не менее многие исследователи указывали, что законодательная власть постепенно усиливает свое влияние на принятие внешнеполитических решений. В частности, Б. Мэннинг считал, что преодоление примата исполнительной власти во внешней политике может быть вызвано «размыванием границ внутривнутриполитических и внешнеполитических вопросов», что, в свою очередь, связано с углублением глобализации и взаимозависимости государств [Maning, 1979, p. 308]. По мере того как вопросы иммиграционной, торговой и энергетической политики, решение которых ранее находилось в ведении государств, переходят в область международного сотрудничества, увеличивается их влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в государстве и, соответственно, возрастает

важность международной повестки для успешного прохождения электоральных циклов и повышается внимание законодателей к внешней политике.

Кроме того, расширение роли парламентов во внешней политике способствует сохранению репрезентативности населения во внешнеполитическом дискурсе. Это становится важным фактором для демократических государств, учитывая растущий интерес граждан к международным делам и возрастающий уровень ознакомления с ними, а также увеличение влияния внешнеполитической повестки на внутривнутриполитическую ситуацию, о чем уже говорилось выше.

Взаимодействие Конгресса США и Белого дома в вопросах, касающихся формирования и реализации внешнеполитической повестки, отличается от того, что принято в европейских государствах, и обладает существенным потенциалом для межинституционального конфликта. Несмотря на то что большинство экспертов не считает Конгресс институтом, способным полноценно конкурировать с исполнительной властью за главенство во внешней политике, некоторые исследователи отмечают исключительную способность американского парламента «отбиваться от чрезмерного влияния Белого дома» [Raunio, Wagner, 2017, p. 6]. Особый статус американского Конгресса относительно парламентов других стран, позволяющий ему более активно влиять на принятие внешнеполитических решений, обусловлен исторической и функциональной уникальностью взаимоотношений законодательной власти в США с правительством в рамках конституционного разделения полномочий.

Институциональная роль Конгресса США во внешней политике и ее эволюция

Исследование роли Конгресса во внешней политике невозможно без понимания базовых принципов, на которых основано американское государство. С точки зрения международных отношений, в первые годы после своего создания США существовали в изоляционистской парадигме: это было логичным следствием их географического положения (значительная удаленность от европейского континента, который в то время был центром мировой

политики), идеологических основ их государственности (вера в исключительность США, воплощенная в библейском образе «града на холме») и относительной слабости молодого государства по сравнению с европейскими колониальными империями – Британией и Францией.

Идеи американского изоляционизма наиболее ярко отражены в «Прощальном послании Вашингтона» (1796), написанном первым президентом страны Джорджем Вашингтоном при участии двух других отцов-основателей США Джеймса Мэдисона и Александра Гамильтона [Rendering ..., 2018, p. 85]. Вашингтон, Мэдисон и Гамильтон призывали последующие поколения американских государственных деятелей не увлекаться политическими аспектами международных отношений, а концентрировать все усилия на развитии торговых отношений с иностранными государствами: «Основополагающим правилом поведения во взаимоотношениях с иностранными государствами для нас является развитие торговых связей с ними при минимально возможных политических связях. Поскольку у нас уже возникли обязательства, мы будем их выполнять, проявляя добрую волю в полной мере. Давайте на этом и остановимся» [Ibid.]. Авторы «Прощального послания» указывали, что США не следует входить в разного рода политические союзы и коалиции, поскольку они всегда имеют ситуативный характер, а значит, не отвечают интересам американского народа. Кроме того, Вашингтон, Мэдисон и Гамильтон утверждали, что политические отношения с зарубежными государствами, будь то конфликты или союзы, могут привести к росту иностранного влияния на внутригосударственные дела, что также противоречит интересам республиканского правительства и свободного американского народа [Ibid.].

Таким образом, на раннем этапе существования США внешняя политика воспринималась не как жизненно важный элемент бытия молодой республики, требующий особого внимания и экспертизы, а как рядовая функция государства, которая, согласно американской политической традиции, должна быть распределена между различными ветвями власти.

Второстепенное положение внешней политики (и, как следствие, практически полное сведение ее к торговле) нашло свое отражение в Основном законе США. Конституция США не называет ни исполнительную, ни законодательную ветвь власти эксклюзивным источником американской внешней политики. Тем не менее ряд внешнеполитических полномочий отнесены к исключительной компетенции того или иного политического института: в частности, президент является верховным главнокомандующим вооруженных сил, а Конгресс является единственным институтом, имеющим право регулировать торговые отношения с иностранными государствами и объявлять войну. Другие виды внешнеполитической деятельности либо вообще не упомянуты в Конституции, либо относятся к сфере межинституционального взаимодействия, встроенного в американскую систему сдержек и противовесов: например, необходимость получать одобрение Конгресса при назначении послов и заключении международных договоров президентом США.

Отцы-основатели США заведомо не стали выделять ни Конгресс, ни Белый дом в качестве единственного источника внешней политики, дабы исключить в этой области избыточную концентрацию власти. Отсутствие в тексте Конституции США четкого «водораздела» между ветвями власти в области внешнеполитической деятельности стало причиной постоянной конкуренции Конгресса и Белого дома за право направлять внешнюю политику и основанием для динамичного поиска межинституционального баланса в этой сфере [Hamilton, 1982, p. 133].

Смещение баланса сил во внешней политике от законодательной власти к исполнительной началось в 1930-х годах при непосредственном участии судебной власти. В 1936 г. оружейная компания «Curtiss-Wright Export Corporation» подала иск, оспаривая совместную резолюцию Конгресса и администрации Ф.Д. Рузвельта о запрете на поставки вооружения сторонам Чакской войны (1932–1935) – территориального конфликта Парагвая и Боливии [Schlesinger, 1972, p. 79]. Основанием для судебного иска было нарушение «принципа недеlegation», согласно которому Конгресс не имеет права уполномочивать другие институты власти

принимать решения в области своих исключительных компетенций, в данном случае – в сфере торговли.

Верховный суд, выносивший вердикт по делу «United States v. Curtiss-Wright Export Corporation», отверг претензии истца и определил ряд базовых положений, которые в последующие десятилетия способствовали расширению президентских полномочий во внешней политике. В частности, суд разграничил внутривнутриполитические и внешнеполитические полномочия президента, как «различные по своей природе и истокам», и вследствие этого заключил, что принцип, согласно которому полномочия исполнительной власти должны быть ограничены областями ее исключительных компетенций, перечисленными в Конституции, справедлив лишь в отношении внутренних дел. Также Верховный суд указал, что с учетом «деликатности» сферы международных отношений Конгресс должен предоставлять президенту во внешней политике иную степень свободы и усмотрения, чем во внутренней политике [United States ..., 1936].

Таким образом, Франклин Рузвельт стал первым президентом, обладавшим внешнеполитическими полномочиями, не упомянутыми в Конституции.

Следующим шагом на пути изменения баланса сил во внешней политике стало принятие Конгрессом Закона о национальной безопасности 1947 года [National Security ..., 1947]. Во исполнение этого закона в США был создан ряд институтов, в частности Министерство обороны, Центральное разведывательное управление и Совет национальной безопасности, которые вошли в структуры исполнительной власти и тем самым значительно увеличили бюрократическую силу президента при принятии внешнеполитических решений. Помимо этого, в распоряжении Белого дома оказалась существенная часть «внешнеполитических компетенций», а именно – военная экспертиза, разведывательные данные и большие потоки аналитической информации.

Заметную роль в расширении внешнеполитических полномочий президента также сыграло принятие в 2001 г. так называемого Патриотического акта (USA Patriot Act) [Public Law 107-56 ..., 2001], который предоставил институтам исполнительной власти

значительную свободу в получении и передаче информации и в применении военной силы в рамках контртеррористической деятельности правительства США.

Устойчивый консенсус, существующий в академическом сообществе, в целом сводится к тому, что на протяжении последних ста лет американский Конгресс постепенно утрачивал внешнеполитические полномочия [Rourke, 1980, p. 179 ; Tower, 1981, p. 230 ; Meernik, 1993, p. 569]. Помимо вышеупомянутого формального расширения внешнеполитических полномочий исполнительной власти, иллюстрацией этого процесса является практика применения вооруженных сил США за рубежом по решению президента – без конституционной необходимости и без согласования с Конгрессом, т.е. выполнение «полицейской миссии», по выражению Гарри Трумэна [Fisher, 2017, p. 17]. Начиная с Корейской войны (1950–1953) и до окончания президентского срока Дональда Трампа (2017–2021) Белый дом десятки раз применял вооруженные силы США за рубежом без формального одобрения Конгресса [Goitein, 2020].

Снижение роли Конгресса во внешней политике стало объективным институциональным ответом на меняющиеся внешнеполитические реалии и было связано с «вынужденным входом США в международные отношения» [Tower, 1981, p. 229]. Для Соединенных Штатов наиболее значимые изменения на международной арене проходили по двум направлениям.

Во-первых, в XX в. торговля перестала быть доминантой международных отношений [Cooper, 1972, p. 19]. Две мировые войны, последовавшая эпоха биполярности и идеологический конфликт капиталистического и социалистического блоков привели к тому, что ведущее место во внешней политике США заняла проблема безопасности. Новая американская внешняя политика, сопряженная с отходом от изоляционистских принципов, не могла быть эффективной при сохранении устаревшего инструментария, находившегося в распоряжении исполнительной власти. Если принципы Вашингтона, Мэдисона и Гамильтона, полагавших, что внешнеполитическую деятельность следует ограничить только развитием торговых связей, допускали главенство Конгресса в этой

сфере (с учетом медлительности, присущей законотворческому процессу, а также относительной информационной открытости и фракционности Конгресса), то вовлеченность в международные отношения XX столетия потребовала от органа, осуществляющего внешнюю политику, совершенно иных качеств, – в частности, быстроты реакции, гибкости, умения сопоставлять экспертные оценки и соблюдать секретность. Данные качества несвойственны Конгрессу, так как противоречат основополагающим принципам деятельности парламента в демократических режимах.

Во-вторых, изменился сам статус США на международной арене. Активная роль во Второй мировой войне, а также участие в послевоенном регулировании в качестве одной из двух сверхдержав сделали США лидером капиталистического или, как говорят сами американцы, «свободного» мира. После Второй мировой войны в распоряжении Соединенных Штатов оказались значительные, глобально дислоцированные вооруженные силы, которым противостояли не менее значительные вооруженные силы Советского Союза. Кроме того, статус сверхдержавы требовал от американской внешней политики усилий по поддержанию ядерного баланса и идеологического равновесия в мире.

Таким образом, объективные изменения во внешнеполитической конъюнктуре (обстоятельства холодной войны), а также в самой сути международных отношений (во главе угла оказалась безопасность, а не торговля) предопределили постепенное снижение роли Конгресса во внешней политике. Иными словами, на рост динамичности в международных отношениях американское государство отреагировало увеличением динамичности в принятии внешнеполитических решений.

Важно отметить, что увеличение роли исполнительной власти во внешней политике свойственно всем демократическим государствам, вовлеченным в международные отношения. Отличительной чертой Конгресса в данном случае является возможность законодательной власти в США «играть важную роль во внешней политике и оказывать на нее значительное влияние» [Raunio, Wagner, 2017, p. 3].

При этом стоит добавить, что распространенное представление об изменении внутриполитического баланса сил в области внешней политики посредством силового перераспределения полномочий от законодательной ветви власти к исполнительной является безосновательным. На всех вышеперечисленных этапах расширения полномочий Белого дома (дело «United States v. Curtiss-Wright Export Corporation», Закон о национальной безопасности 1947 года, Патриотический акт) Конгресс выступал в роли инициатора процесса, а не пассивного центра силы, у которого отбирают власть. Так, дело «United States v. Curtiss-Wright Export Corporation» было инициировано после того, как обе палаты Конгресса приняли совместное решение делегировать президенту право запрещать продажу оружия сторонам конфликта по своему усмотрению и тем самым лишили себя части полномочий в области внешней торговли, которая, согласно Конституции, является сферой исключительной компетенции законодательной власти. При принятии Закона о национальной безопасности 1947 года Конгресс не только был активным участником публичной дискуссии, но и выступил в роли инициатора создания послевоенных институтов, активно лоббируя свое видение их статуса, организации и полномочий [Stuart, 2000]. Сходная ситуация имела место и при принятии Патриотического акта: Конгресс в кратчайшие сроки (менее двух месяцев с момента террористических атак 11 сентября 2001 г.) достиг компромисса с администрацией Белого дома и «открыл дверь» для существенного расширения роли исполнительной власти во внешней политике [Farrier, 2007, p. 94].

Помимо прочего, следует отметить, что Конгресс не только лоббировал собственное понимание того, в каких рамках и на каких условиях Белый дом должен получать новые возможности во внешней политике, но в некоторых случаях, используя свое право на законодательную инициативу, обязывал исполнительную власть совершать определенные внешнеполитические действия (например, оказание финансовой помощи), а иногда составлял бескомпромиссную оппозицию внешнеполитическим инициативам администрации президента.

1970-е годы справедливо считаются эпохой «сильного Конгресса»: в этот период был принят целый ряд законодательных инициатив, «ограничивших диапазон вариантов для президентов в проведении внешней политики» [Tower, 1981, p. 234]. В частности, было принято около 150 законов, ограничивающих президентские полномочия в таких сферах, как торговля оружием, права человека, зарубежная помощь и операции спецслужб. Итогом длительного противостояния Белого дома и Конгресса в эпоху «разделенного правления» Ричарда Никсона (1969–1974) стало принятие в 1973 г. Резолюции о военных полномочиях, направленной против проводимой исполнительной властью внешнеполитической стратегии [War Powers ..., 1973]. Данная резолюция ограничивала президентские полномочия в той сфере внешней политики, в которой, по мнению американских законодателей, президенты чаще всего склонны злоупотреблять властью, – в области применения американских вооруженных сил за рубежом. В частности, Резолюция о военных полномочиях требовала, чтобы президент в обязательном порядке уведомлял Конгресс о предстоящем использовании вооруженных сил за рубежом за два дня до начала операции; при этом указывалось, что сама операция без поддержки законодателей не должна длиться более 60 дней (и дополнительных 30 дней для вывода войск).

Таким образом, Конгресс США имеет возможность не только проявлять внешнеполитическую инициативу по целому ряду вопросов, но и вмешиваться во внешнеполитическую деятельность исполнительной власти, а также в определенной степени контролировать ее. В частности, Конгресс может налагать вето на конкретные внешнеполитические действия Белого дома или формулировать ограничительные правила и определять рамки, в которых президент будет вынужден действовать. Кроме того, Конгресс, исходя из собственных представлений, может обязать Белый дом осуществлять необходимые внешнеполитические траты.

«Институциональный ренессанс»: деятельность Конгресса США в период работы администрации Дональда Трампа

Годы президентства Дональда Трампа (2017–2021) оказались одним из немногих периодов, когда влияние Конгресса на вопро-

сы внешней политики США возросло. Отражением данной тенденции стала повышенная (по сравнению с годами правления предыдущей администрации) законотворческая активность сенаторов и конгрессменов в вопросах внешней политики, особенно в таких ее аспектах, как политика санкций, торговля оружием и зарубежная помощь [Тама, 2020].

Противостояние Дональда Трампа и Конгресса имеет очевидное сходство с противоборством исполнительной и законодательной властей в период правления администрации Ричарда Никсона. В обоих случаях отсутствие взаимопонимания по отдельным вопросам внутренней и внешней политики, вышедшее за пределы кулуарных переговоров, переросло в полномасштабный конфликт двух ветвей власти, который стал достоянием широкой общественности. По итогам конфликта оба президента столкнулись с угрозой импичмента.

Однако формальный повод, использованный Конгрессом для наращивания своего внешнеполитического влияния, в указанных случаях был совершенно различным: оппозиция Никсону была обусловлена стремлением его администрации к узурпации внешнеполитических полномочий в контексте непопулярной войны во Вьетнаме [Варакса, 2017, с. 242]; конфликт Трампа с законодательной властью, напротив, не был спровоцирован конкретными действиями главы государства, но стал следствием общего неприятия, которое вызвала у законодателей фигура новоизбранного президента.

Изначальная дисфункция в отношениях Дональда Трампа с Конгрессом объясняется тем, что 45-й президент США был внесистемной фигурой. Его политическое восхождение на вершину власти абсолютно нетипично для американской политики. «Самый богатый и самый внесистемный» из всех президентов США [Травкина, 2018, с. 26] всего за несколько лет прошел путь от политического аутсайдера до президента страны. До своего избрания Дональд Трамп не занимал пост губернатора, не баллотировался в Палату представителей или Сенат, даже не принадлежал к командному составу вооруженных сил. И тем не менее кандидат, не имевший никакого опыта государственного управления, одержал

победу на президентских выборах, преодолев сопротивление политических династий Клинтонов и Бушей. Поскольку «системные политики служат гарантией сохранения политической системы, которая их сформировала, и политического курса, который приобрел в США надпартийный характер» (так называемого вашингтонского консенсуса) [Травкина, 2018, с. 20], причины враждебного отношения американских законодателей к Дональду Трампу достаточно очевидны.

Кроме того, важную роль в обострении противостояния Конгресса и Трампа сыграло внесистемное позиционирование последнего и беспрецедентный уровень политического эпатжа, сопровождавший его избирательную кампанию в 2016 г. Предвыборные позиции Трампа по вопросам внешней торговли, иммиграции и роли США в международных отношениях выходили за пределы республиканского мейнстрима, смыкаясь с позициями крайне правых консерваторов (которые до президентства Трампа считались маргинальными), таких как Питер Наварро, Стив Бэннон и Энн Колтер, и лишь частично находили свое отражение в идеологических предпочтениях так называемого «Кокуса свободы» – наиболее консервативного меньшинства в стане республиканских сенаторов и конгрессменов. Более того, во время избирательной кампании Трамп не раз критически высказывался в адрес Конгресса и обещал «осушить вашингтонское болото» [Hughes, 2016]. Таким образом, весь политический истеблишмент, включая и демократов, и республиканцев, расценил Трампа как деструктивную силу, стремящуюся изменить статус-кво в американской политике [Milligan, 2017]. Данную позицию законодателей провоцировало неортодоксальное поведение Дональда Трампа, особенно его популистские заявления, неполиткорректные высказывания по поводу мексиканских мигрантов и персональные атаки в адрес действующих сенаторов. В частности, среди прочих оскорблений, адресованных соперникам по избирательной кампании, Трамп критически высказался об экс-сенаторе и ветеране войны во Вьетнаме Джоне Маккейне, отказавшись признать его героем [Schreckinger, 2015].

Очевидно, что конфликт 45-го президента США с законодательной властью, предопределивший двухпартийную оппозицию Трампу на ранних этапах его предвыборной кампании (в том числе и по внешнеполитической повестке), – нетипичное явление для американской политики. Оппозиция Трампу, как внесистемному политику, имела комплексный характер и, в числе прочего, проявилась в активизации участия Конгресса в решении внешнеполитических вопросов.

Первые шаги на этом пути Конгресс сделал еще до официального вступления Дональда Трампа на президентский пост. Многие американские законодатели (в основном демократы), пытаясь объяснить неудачу на президентских выборах кандидата от истеблишмента – Хиллари Клинтон, – высказались в поддержку версии о так называемом «российском вмешательстве» в американские президентские выборы 2016 г. и сговоре Дональда Трампа с Владимиром Путиным, что стало причиной дальнейшего усиления антироссийских настроений в Конгрессе и как следствие продолжения санкционного давления на Российскую Федерацию. Ответом Конгресса на множественные высказывания Трампа о необходимости сотрудничества с Россией и на его планы по нормализации отношений с Москвой (в том числе путем ослабления санкционного режима [Тата, 2020]) стало принятие в 2017 г. закона «О противостоянии противникам Америки посредством санкций» [Public Law 115–44 ..., 2017], который не только расширил санкционный список, но и лишил президента права ослаблять или снимать санкции без согласия Конгресса. Этот закон кодифицировал в американском законодательстве большую часть антироссийских санкций, которые до того момента регулировались исполнительными указами.

Принятие данного закона, существенно ограничившего возможности для выстраивания диалога с Москвой, представляет собой пример успешного оппонирования внешнеполитическим инициативам Белого дома со стороны Конгресса. Таким образом, политика санкций стала одной из внешнеполитических сфер, где законодательная власть усилила свое влияние.

Не нашла поддержки в Конгрессе и магистральная линия Дональда Трампа по выстраиванию отношений США с другими членами мирового сообщества. Принцип Трампа «Америка прежде всего», воплощавший националистический, эгоистичный подход к международным отношениям, был направлен на сведение к минимуму американского внешнеполитического филантропизма, развивавшегося со времен реализации «Плана Маршала» администрации Гарри Трумэна. Трамп утверждал, что США должны сложить с себя избыточные, по его мнению, функции и обязательства, бесполезные с точки зрения национальных интересов.

В частности, в течение четырех лет своего правления, представляя Конгрессу ежегодный бюджетный запрос на проведение внешней политики, Трамп каждый раз предлагал сократить финансирование внешнеполитической деятельности. Самым радикальным стал проект 2017 г., согласно которому бюджет Госдепартамента и Агентства по международному развитию (АМР США) предлагалось снизить на 37% [Тама, 2019]. Такой подход объяснялся, помимо желания сконцентрировать финансовые ресурсы внутри страны, переговорным стилем администрации Трампа, которая использовала угрозы сокращения финансовой помощи в тех случаях, когда отдельные страны проявляли недоговороспособность по тем или иным вопросам. Тем не менее каждый раз во время принятия бюджета Конгресс отклонял предложения правительства о сокращении финансирования внешней политики и сохранял приемлемый для себя уровень ассигнований в эту сферу. Это свидетельствовало о наличии в Конгрессе двухпартийного консенсуса, поддерживающего интернационалистский подход к внешней политике и отвергающего идею о сокращении участия США в международных отношениях.

Таким образом, сохранение политики санкций в отношении России и недопущение снижения внешнеполитического бюджета США представляют собой примеры успешного отстаивания Конгрессом собственного понимания международной стратегии. Важно также заметить, что в обоих случаях ведущую роль в оппонировании Трампу играли республиканцы, контролировавшие обе

палаты Конгресса в первые два года его президентского срока [Тама, 2019].

Отдельно стоит выделить взаимодействие Конгресса и администрации Трампа по вопросу выработки внешнеполитической стратегии в отношении КНР. Полномасштабная торговая война между Вашингтоном и Пекином, развернувшаяся летом 2018 г., вызвала серьезную критику со стороны сенаторов и конгрессменов. «Я не сторонник тарифов», – так прокомментировал действия Трампа самый влиятельный республиканец Конгресса – лидер консервативного большинства в Сенате Митч Макконнел [Novelly, 2018]. Было очевидно, что американские законодатели негативно воспринимают политику Белого дома по введению протекционистских барьеров: стремление сохранить принципы свободной торговли имело статус двухпартийного консенсуса. И тем не менее ситуация изменилась менее чем через год после того, как в январе 2018 г. Трамп объявил о намерении использовать нерыночные инструменты, чтобы принудить Китай пересмотреть свои внешне-торговые принципы. Консенсус о сохранении правил свободной торговли, прежде оберегавшийся как республиканцами, так и демократами, сменился консенсусом сдерживания Китая, в том числе и в сфере торговли. Подтверждением этого стали публичные выступления главных критиков Трампа в Конгрессе – лидеров демократического меньшинства в Сенате и в палате представителей Чака Шумера [Ahead of G-20 Summit ..., 2018] и Нэнси Пелоси [Pelosi statement ..., 2018], выразивших поддержку тарифной политике президента. И более того, несмотря на то что Трамп добился от сенаторов и конгрессменов двухпартийной поддержки своей стратегии в отношении Китая, формирование антикитайского консенсуса демократов и республиканцев в Конгрессе продолжалось ускоренными темпами. Один из сотрудников Конгресса, описывая этот процесс, сравнил его с «мчащимся на огромной скорости паровозом, остановить который Белый дом не способен». Ряд недружественных заявлений в адрес Китая со стороны американских законодателей, а также принятие закона «О защите прав человека и демократии в Гонконге» [Public Law 116-76 ..., 2019] и публичное обсуждение закона «О политике в области прав чело-

века в отношении уйгуров» [Congressional Bill ..., 2019] отодвинули перспективы достижения прогресса по американо-китайской торговой сделке на неопределенный срок.

* * *

Представленный выше анализ межинституционального взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти в США позволяет сделать ряд выводов о роли Конгресса и Белого дома в области внешнеполитической деятельности в период президентства Дональда Трампа.

Во-первых, период с 2017 по 2021 г. характеризовался существенным усилением роли Конгресса во внешней политике (по сравнению с периодом правления предыдущей администрации). Тем не менее внешнеполитическая деятельность Конгресса была в большей степени направлена на выполнение контрольно-аудиторских функций, чем на формирование внешнеполитической стратегии. Это было обусловлено тем, что эффективная выработка внешнеполитических предпочтений в Конгрессе возможна лишь по ограниченному кругу вопросов, по которым существует двухпартийный консенсус (к таким вопросам относятся, в частности, комплексное сдерживание России и Китая, сохранение союзных отношений с европейскими государствами в рамках НАТО и поддержание объемов зарубежной помощи). Влияние Конгресса на те вопросы внешнеполитической повестки, по которым нет двухпартийного консенсуса, остается минимальным, так как в таком случае, не имея возможности преодолеть вето президента, американские законодатели не могут эффективно оппонировать Белому дому.

Во-вторых, несмотря на увеличение роли Конгресса во внешней политике, исполнительная власть в лице Дональда Трампа сохранила центральную роль в принятии внешнеполитических решений. Президент США обладает достаточной свободой действий в данной сфере и имеет возможность проводить собственную внешнеполитическую стратегию. На различных этапах своего президентства Трамп успешно реализовывал собственные внешнепо-

литические инициативы. В частности, он сумел практически полностью нивелировать внешнеполитическое наследие Барака Обамы: вышел из Транстихоокеанского партнерства, Парижского соглашения по климату и иранской «ядерной сделки».

Конгресс, при достаточной степени единодушия среди законодателей, может препятствовать реализации отдельных инициатив президента (в качестве примеров можно привести противодействие попыткам Трампа наладить российско-американские отношения или уменьшить военное присутствие США в Европе), но не может побудить его продвигать определенную повестку, предложенную Конгрессом. Это было явно видно во время президентства Дональда Трампа, скептически относящегося не только к торговым соглашениям и союзным отношениям, но и к необходимости глобального продвижения американской идеологии.

Кроме того, в распоряжении президента остается ряд важнейших элементов внешней политики, выведенных из-под контроля со стороны законодательной власти. В частности, у президента Трампа сохранялась возможность использовать вооруженные силы по своему усмотрению, без консультаций с Конгрессом.

Литература/References

Варакса А.Н. (2017). Американский конгресс и его роль во внешней политике США // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Санкт-Петербург. – Т. 10, № 3. – С. 237–245 [Varaksa A.N. (2017). American Congress and its role in US foreign policy [*Amerikanskii kongress i ego rol' vo vneshnei politike SshA*] // Bulletin of St. Petersburg univ. – St. Petersburg. – Vol. 10, Issue 3. – P. 237–245] (In Russian).

Травкина Н.М. (2018). США : меняющийся алгоритм развития. – Москва : Весь Мир. – 264 с. [Travkina N.M. (2018). USA : changing algorithm of evolution [*SshA : menyayushchiysya algoritm razvitiya*]. – Moscow : Ves' Mir. – 264 p.] (In Russian).

Ahead of G-20 Summit, Schumer, Wyden, and Brown urge President Trump to not back down on further action against China for sake of weak and meaningless agreement (2018) / Senate Democrats. – Washington, D.C. – 28.11. – URL: <https://web.archive.org/web/20190531014914/https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/ahead-of-g-20-summit-schumer-wyden-and-brown-urge-president-trump-to-not-back-down-on-further-action-against-china-for-sake-of-weak-and-meaningless-agreement> (date of access: 08.12.2022).

Asadi T., Arjmand M.J. (2018). Presidential-Congressional relations in US foreign policy decision-making : a theoretical treatise // Bulletin of MGIMO (U). - Moscow. - N 4 (61). - P. 219-240.

Congressional Bill H.R. 649 (IH) : Uyghur Human Rights Policy Act. (2019) / US Government Publishing Office. - Washington, D.C. - 17.01. - URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-116hr649ih> (date of access: 08.12.2022).

Cooper R.N. (1972). Trade policy is foreign policy // Foreign Policy / The Graham Holdings Company. - Washington, D.C. - N 9. - P. 18-36.

Farrier J. (2007). The Patriot Act's institutional story : more evidence of Congressional ambivalence // PS : Political science & politics / American political science association. - Cambridge : Cambridge univ. press. - Vol. 40, Issue 1. - P. 93-97.

Fisher L. (2017). Unconstitutional wars from Truman forward // Humanitas / Center for the study of statesmanship ; The Catholic univ. of America. - Washington, D.C. - Vol. 30, Issue 1. - P. 5-29.

Goitein E. (2020). Congress's role in military conflict : the growing gap between constitutional principle and practice / Brennan center for justice. - New York. - 15.01. - URL: <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/congress-role-military-conflict-growing-gap-between-constitutional> (date of access: 08.12.2022).

Hamilton L.H. (1982). Congress and foreign policy // Presidential studies quarterly. - Hoboken, NJ : Wiley-Blackwell. - Vol. 12, Issue 2. - P. 133-137.

Hughes T. (2016). Trump calls to «drain the swamp» of Washington // USA Today. - McLean, VA, - 18.10. - URL: <https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2016/2016/10/18/donald-trump-rally-colorado-springs-ethics-lobbying-limitations/92377656/> (date of access: 08.12.2022).

Maning B. (1979). The Congress, the Executive, and intermestic affairs // Foreign affairs. - New York. - Vol. 57, Issue 2. - P. 306-324.

Meernik J. (1993). Presidential support in Congress : conflict and consensus on foreign and defense policy // The j. of politics. - Chicago, IL : Univ. of Chicago press. - Vol. 55, Issue 3. - P. 569-587.

Milligan S. (2017). Trump is winning // US News. - New York. - 27.10. - URL: <https://www.usnews.com/news/the-report/articles/2017-10-27/trump-wanted-to-shake-up-washington-and-he-has> (date of access: 08.12.2022).

National Security Act of 1947. (1947) / Office of the Director of National Intelligence. - Washington, D.C. - 26.07. - URL: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947> (date of access: 08.12.2022).

Novelly Th. (2018). As tariffs on China loom, McConnell says «nobody wins in trade wars» // The Courier-Journal. - Louisville, KY. - 05.07. - URL: <https://www.courier-journal.com/story/news/politics/2018/07/05/mitch-mcconnell-speaks-tariffs-china/759149002/> (date of access: 08.12.2022).

Pelosi statement on Trump administration's new tariffs on China. (2018) / Congresswoman Nancy Pelosi. - Washington, D.C. - 22.03. - URL: <https://web.archive.org/web/20180925175247/https://pelosi.house.gov/news/press-releases/pelosi-statement-on-trump-administration-s-new-tariffs-on-china> (date of access: 08.12.2022).

Public Law 107-56 : Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act). (2001) / US Government Publishing Office. - Washington, D.C. - 26.10. - URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-107publ56> (date of access: 08.12.2022).

Public Law 115-44 : Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. (2017) / US Government Publishing Office. - Washington, D.C. - 02.08. - URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-115publ44> (date of access: 08.12.2022).

Public Law 116-76 : Hong Kong Human Rights and Democracy Act. (2019) / US Government Publishing Office. - Washington, D.C. - 27.11. - URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-116publ76> (date of access: 08.12.2022).

Raunio T., Wagner W. (2017). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? // West European politics. - Abingdon-on-Thames : Routledge. - Vol. 40, Issue 1. - P. 1-19.

Rendering to God and Caesar : critical readings for American Government (2018) / Smith M.C., Clauson M., Ferkaluk E.K., Lyons J.D., Rich D., Sims K. - Salem, WI : Sheffield Publishing. - 456 p.

Rourke J.T. (1980). Congress, the Executive, and foreign policy : a propositional analysis // Presidential studies quarterly. - Hoboken, NJ : Wiley-Blackwell. - Vol. 10, Issue 2. - P. 179-193.

Schlesinger A. (1972). Congress and the making of American foreign policy // Foreign affairs. - New York. - Vol. 51, Issue 1. - P. 78-113.

Schreckinger B. (2015). Trump attacks McCain : «I like people who weren't captured» // Politico. - Arlington, VA. - 18.07. - URL: <https://www.politico.com/story/2015/07/trump-attacks-mccain-i-like-people-who-werent-captured-120317> (date of access: 08.12.2022).

Stuart D.T. (2000). Present at the legislation : the 1947 National Security Act // Organizing for national security / Stuart D.T. (Ed.) ; Strategic studies institute ; US army war college. - Carlisle Barracks, PA. - P. 5-24.

Tama J. (2019). Anti-presidential bipartisanship in US foreign policy under Trump : the case of the international affairs budget // SSRN electronic j. - Washington, D.C. - https://www.researchgate.net/publication/334033251_Anti-Presidential_Bipartisanship_in_US_Foreign_Policy_Under_Trump_The_Case_of_the_International_Affairs_Budget (date of access: 08.12.2022).

Tama J. (2020). Forcing the President's hand : how the US Congress shapes foreign policy through sanctions legislation // Foreign policy analysis. - Oxford : Oxford univ. press. - Vol. 16, Issue 3. - P. 397-416.

Tower J.G. (1981). Congress versus the President : the formulation and implementation of American foreign policy // Foreign affairs. - New York. - Vol. 60, Issue 2. - P. 229-246.

United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304 (1936) / US Supreme Court. - Washington, D.C. - 19.11-21.12. - URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/304/> (date of access: 08.12.2022).

War Powers Resolution. (1973) / US Government Publishing Office. - Washington, D.C. - 03.11. - 6 p. - URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-87/pdf/STATUTE-87-Pg555.pdf> (date of access: 08.12.2022).

DOI: 10.31249/ape/2023.01.04

© Novikov D.P.¹, © Lolaev A.I.², 2023
**«Dictate of Parliament»? On the foreign policy
role of the US Congress under D. Trump
administration**

Abstract. The article is devoted to a specific aspect of the development of parliamentary democracies – participation of the parliament in the development and implementation of foreign policy. It is traditionally believed that

¹*Novikov Dmitry Pavlovich* – Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department of International Relations, Faculty of World Economy and World Politics, National Research University «Higher School of Economics».

SPIN: 5785-0773

ORCID: 0000-0003-3066-7044

ResearcherID: K-8730-2015

²*Lolaev Alan Iosifovich* – Ph.D. Student, Faculty of World Economy and World Politics, National Research University «Higher School of Economics».

ORCID: 0000-0002-4805-9840

political representation through parliamentary institutions allows a democratic government to pursue a more balanced and fair policy both at home and abroad. Idealistic ideas about liberal parliamentary democracies became the basis of the theory of democratic peace, which assumed peaceful nature of the foreign policy of states.

The experience of the United States to a certain extent refutes these assumptions. Over the past decades, the foreign policy role of the Congress has been declining, and the primacy of the executive branch in foreign policy has contributed to a very aggressive foreign policy line. After coming to power in the United States of the Trump administration (2017), the influence of Congress on foreign policy process increased, but this did not lead to a decrease in offensive policy, but to its consolidation: on a number of key issues, Congress has taken more aggressive position than the administration. Thus, it is possible to question the established postulates about the «peacefulness» of the parliament in liberal democratic systems. The article analyzes historical evolution of the role of the US Congress in foreign policy and changing of its role under the D. Trump administration.

Keywords: *liberal democracies, US Congress, US foreign policy, US domestic policy, protectionism, Donald Trump.*

Статья поступила в редакцию (Received) 9.12.2022.

Доработана после рецензирования (Revised) 21.12.2022.

Принята к публикации (Accepted) 23.12.2022.