

Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЛИНГВИСТИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. Н.А. ДОБРОЛЮБОВА

Факультет международных отношений, экономики и управления

Кафедра международных отношений и политологии

Д.С. Коршунов

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА И КОНГРЕССА США
В ОБЛАСТИ ВОЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Учебное пособие

Нижний Новгород
2010

Печатается по решению редакционно-издательского совета ГОУ ВПО НГЛУ.

Специальность Международные отношения.

Дисциплина Мировая политика, дисциплина по выбору.

УДК 327(73)

ББК 66.04(2)9(США)

К 705

Коршунов Д.С. Взаимоотношения президента и конгресса США в области военной политики: Учебное пособие. – Нижний Новгород: Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н.А. Добролюбова, 2010. – 122 с.

Учебное пособие включает в себя рассмотрение теоретических и практических аспектов взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти США в процессе принятия решений о военных действиях за рубежом, список рекомендуемой литературы и приложения, содержащие перечень конституционных полномочий президента и конгресса, биографические данные о ключевых фигурах администрации Дж. Буша-младшего и список принятых сокращений.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности «Международные отношения».

УДК 327(73)

ББК 66.04(2)9(США)

Составитель Д.С. Коршунов, кандидат политических наук, ст. преп.

Рецензенты: М.И. Рыхтик, доктор политических наук, профессор кафедры международно-политических коммуникаций и страноведения, ННГУ

Н.Э. Гронская, доктор политических наук, проф., зав. каф. международных отношений и политологии, НГЛУ

© ГОУ ВПО НГЛУ, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА И КОНГРЕССА США В ОБЛАСТИ ВОЕННОЙ ПОЛИТИКИ	8
1.1. Военные полномочия законодательной и исполнительной ветвей власти США	8
1.2. Методологические подходы к изучению отношений президента и конгресса США в области внешней и военной политики.....	45
ГЛАВА II. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА И КОНГРЕССА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О ВОЕННЫХ ИНТЕРВЕНЦИЯХ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БУША-МЛАДШЕГО	58
2.1. Афганистан (2001).....	58
2.2. Ирак (2002)	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	106
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	110
ПРИЛОЖЕНИЯ	113
Приложение 1. Конституционные полномочия президента и конгресса США	113
Приложение 2. Биографические данные о ключевых членах администрации Дж. Буша-младшего	117
Приложение 3. Список принятых сокращений	121

ВВЕДЕНИЕ

Политическое устройство государства оказывает влияние на процесс формирования и осуществления его внешней политики. Ключевая роль в этом процессе принадлежит высшим органам власти, непосредственно ответственным за выработку и реализацию внешнеполитических решений, что обеспечивает постоянный интерес к их работе, проявляемый представителями политической науки.

США являются ведущей державой современности, обладающей ресурсами для осуществления своей внешней политики по всему миру. После окончания «холодной войны» США, заняв лидирующее положение в военной области, неоднократно демонстрировали стремление оказывать силовое воздействие по всему миру на страны, не желающие мириться с американской гегемонией. В связи с этим особое значение приобретает изучение процесса выработки и реализации военно-силовой составляющей внешней политики США.

Отношения президента и конгресса – важнейший и постоянный компонент выработки и реализации американского внешнеполитического курса. Так как третья ветвь власти в США – судебная – не принимает столь заметного участия в формировании внешней и военной политики, представляется важным сфокусироваться именно на отношениях Белого дома и Капитолия. Тем более что они не раз в американской истории оказывали заметное влияние на поведение США на международной арене. В качестве примеров можно привести провал ратификации Версальского договора в Сенате США в 1920-м г., принятие конгрессом актов о нейтралитете в 1930-е гг., провал ратификации договора ОСВ-2, противостояние между президентом и конгрессом в период Вьетнамской войны и во время дела «Иран-контрас» в 1989 г.

Военная политика традиционно является одной из наиболее конфликтных областей отношений президента и конгресса. Данная проблема нередко порождала политические кризисы в США. Современный этап не является исключением. Сравнительно недавним примером тому явилось разразившееся в начале 2007 г. противостояние между Белым домом и Капитолием по поводу дальнейшей иракской политики.

Президент Дж. Буш-младший продемонстрировал нежелание прислушиваться к мнению большинства в американском обществе и к оппозиции законодателей, полагая, что он не только имеет право, но и обязан самостоятельно определять внешнеполитический курс США. На повестку дня вновь встали вопросы о том, как характер отношений Белого дома и Капитолия влияет на качество решений в сфере военной политики, может ли конгресс эффективно противостоять доминирующему положению президента в этой области, какая модель отношений президента и конгресса наиболее эффективна, насколько совершенно правовое регулирование отношений президента и конгресса?

Следует учесть и то обстоятельство, что в США, в отличие от других демократических стран, положение законодательной и исполнительной ветвей власти, по крайней мере, с точки зрения Конституции, является примерно равным. В сравнительной перспективе обращает на себя внимание тот факт, что парламенты других развитых демократий (прежде всего, европейских, а также российский) обладают меньшими возможностями влиять на исполнительную власть. Это, в свою очередь, означает, что изучение отношений президента и конгресса США способно дать полезную информацию о возможностях и степени влияния представительских учреждений на политику, о состоянии и перспективах развития современной демократии в принципе.

С точки зрения проблематики международных отношений, анализ интеракций Белого дома и Капитолия в области военной политики интересен еще и потому, что существуют параллели между поведением актеров на международной арене и взаимодействием высших органов власти внутри государств. Видный французский исследователь Р. Арон отмечал сходство между конституционным правом (которое и определяет отношения законодательной и исполнительной ветвей власти) и международным, поскольку в обоих случаях отсутствует инстанция, обладающая монополией на применение силы и арбитража. Следовательно, раз в отношениях между ветвями власти нет верховного органа, конфликтность становится их важной характеристикой. Вероятно, данное утверждение следует смягчить. Во-первых, конфликтность в

отношениях ветвей власти характерна не для всех демократических государств, а преимущественно только для тех, где реализовано так называемое «жесткое» разделение властей (к таким государствам относятся США, поскольку там президент и конгресс, с конституционной точки зрения, занимают приблизительно равное положение). Во-вторых, конфликтность в отношениях ветвей власти сглаживается необходимостью проведения единой государственной политики, аналогии чему нет в международных отношениях. Значит, противостояние ветвей власти не может носить абсолютный характер, не угрожая государству распадом. Далее, Р. Арон утверждает, что формирование более мирных международных отношений напрямую связано с «подчинением правителей народам»¹, или, проще говоря, исполнительной власти законодательной. Об этом прекрасно осведомлены американские историки и политологи, выступающие за усиление контроля конгресса над внешней и военной политикой, которая, в отсутствие такового, создает возможности для злоупотреблений исполнительной власти, ведения необъявленных «президентских» войн и, следовательно, эскалации международной напряженности².

Реальные составляющие внешнеполитического процесса зависят также от конкретно-политических условий, воздействующих на политику данной страны в определенный период. Так, после 11 сентября 2001 г. приоритетом для США стала защита собственных национальных интересов с опорой на превентивное использование силы в глобальном масштабе. Результатом такого подхода явились военные интервенции США в Афганистане и Ираке; наращивание военного потенциала; переход к одностороннему реагированию на внешнеполитические вызовы. Эти проблемы стали важнейшими в отношениях президента и конгресса.

Изучение взаимоотношений президента и конгресса актуально потому, что позволяет ответить на вопросы о том, насколько эффективно

¹ Арон Р. Мир и война между народами ; под общ. ред. канд. полит. наук Даниленко В.Н. – М.: NOTA BENE, 2000. – С. 816.

² Например, подобная логика характерна для известного американского историка-либерала А. Шлезингера-мл. и современного политолога Л. Фишера. См.: Шлезингер-младший А. Циклы американской истории : пер. с англ. ; закл. ст. Терехова В.И. – М.: Прогресс, 1992. – С. 399-487; Fisher, L. Presidential War Power ; 2nd edition, Revised. – Lawrence: University Press of Kansas, 2004. – 318 p.

президент смог использовать уникальное международное положение США и потенциал, накопленный его предшественниками, смог ли конгресс принять активное участие в выработке американского внешнеполитического курса, удалось ли ему отстоять свои конституционные прерогативы в борьбе с Белым домом, как деятельность законодателей повлияла на существо американской политики? Изучение взаимодействия президента и конгресса, выявление различных позиций и подходов к международным проблемам позволяют делать обоснованные предположения о том, в каком русле будет развиваться американская внешняя и военная политика, а также политическая система США в обозримом будущем.

В данной работе предпринята попытка рассмотреть теоретические, методологические и практические аспекты отношений президента и конгресса в процессе формирования и осуществления военной политики США. В первой главе анализируется законодательная база, формирующая контуры взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти. Она представлена Конституцией США и законом о военных полномочиях 1973 г. как наиболее заметной мерой конгресса в области военной политики на современном этапе. Рассмотрены решения Верховного суда, касающиеся взаимоотношений президента и конгресса, а также прецеденты, созданные президентами при реализации практической политики на протяжении всей американской истории, призванные расширить возможности исполнительной власти за пределы установленных законами рамок. Кроме того, дан анализ современных методологических подходов к проблеме взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в области внешней и военной политики. Во второй главе представлен главным образом эмпирический анализ взаимодействия Белого дома и Капитолия в процессе принятия решений о военных интервенциях в Афганистане (2001 г.) и Ираке (2002 г.).

Глава 1. Теоретические аспекты взаимоотношений президента и конгресса США в области военной политики

1.1. Военные полномочия законодательной и исполнительной ветвей власти США

Конституция США о военных полномочиях президента и конгресса. В Конституции США реализована теория «разделения властей», предполагающая создание трех самостоятельных и равных ветвей власти. В своем классическом виде данная теория нашла выражение в трудах французского философа Ш. Монтескье. Он полагал, что разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную способно предотвратить концентрацию власти в одном органе (или лице), следствием чего стало бы деспотическое правление³. К последнему Ш. Монтескье относился негативно, полагая, что деспотическая власть действует вне всяких законов и правил, по произволу одного лица. Такая власть делает само государственное устройство неустойчивым, обрекая его, в конечном итоге, на крушение⁴.

Теорию «разделения властей» развивали и американские политические деятели. В частности, в статьях «Федералиста» А. Гамильтон указывал на «разделение властей» как на открытие политической науки, позволяющее сохранить преимущества республиканской формы правления и уменьшить ее несовершенства⁵. В соответствии с принципом «разделения властей» федеральная власть в США делится на три ветви: законодательную (Конгресс США), исполнительную (Президент США) и судебную (Верховный суд).

В американской Конституции принцип «разделения властей» был дополнен системой «сдержек и противовесов» (checks and balances). Следует отметить, что эта мысль высказывалась уже Ш. Монтескье, который писал: «Необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»⁶. «Сдержки и противовесы» как совокупность взаимопересекающихся полномочий и юрисдикций различных ветвей власти должны были, по замыслу «отцов-

³ «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем»: Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М.: Мысль, 1999. – Кн. 11. Гл. 6. – С. 138.

⁴ Монтескье Ш.Л. Указ. соч. – Кн. 2. Гл. 1, 4, 5. – С. 17, 23, 26.

⁵ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея : пер. с англ. ; под общ. ред., с предисл. Н.Н.Яковлева, коммент. О.Л.Степановой. – М.: Прогресс – Литера, 1994. – С. 73. (Федералист. №9).

⁶ Монтескье Ш.Л. Указ. соч. – Кн. 11. Гл. 4. – С. 137.

основателей», обеспечить механизм функционирования «разделения властей». С этой точки зрения, главной опасностью считалась возможность одной ветви власти узурпировать прерогативы другой, или же устанавливать для нее какие-либо ограничения⁷. Для ее предотвращения была создана система, в которой отдельные ветви власти могли, опираясь на конституционные положения, взаимно сдерживать и уравновешивать друг друга⁸. Предполагалось, что такой конституционный дизайн предотвратит саму возможность доминирования какой-либо одной ветви власти в системе государственного устройства, но одновременно создаст предпосылки для стратегического единства федеральной власти. Последнее должно быть подкреплено невозможностью одной ветви власти действовать автономно от других.

В общих чертах работа системы «сдержек и противовесов» выглядит следующим образом. Конгресс США обладает прерогативой принимать законодательные акты. Однако чтобы законопроект стал законом, необходимо согласие Президента. Если Президент не подписывает законопроект, он возвращается в Конгресс (президентское вето). В свою очередь Конгресс может принять отвергнутый Президентом законопроект, но уже не простым большинством голосов, а квалифицированным (2/3 членов каждой из палат Конгресса). Идея «сдержек и противовесов» реализована также и в отношениях между двумя палатами Конгресса. Так, палата представителей имеет исключительное право инициировать законопроекты по государственным доходам, а Сенат может вносить к ним поправки. С учетом того, что любой законопроект должен быть принят в идентичной форме обеими палатами Конгресса, очевидно, что идея «сдержек и противовесов» в Конгрессе стимулирует обе палаты к совместной работе. Компетенция Верховного суда США распространяется на все дела, основанные на Конституции, законодательных актах США и международных договорах. Кроме того, в конце XVIII – начале XIX вв. Верховный суд расширил свои полномочия и стал настаивать на праве принимать решения о конституционности действий других ветвей власти. Таким образом, система «сдержек и противовесов» вынуждает все три ветви власти в США действовать совместно для реализации государственной политики.

Система «сдержек и противовесов» реализована в Конституции и применительно к военным полномочиям. Основной импульс взаимодействию Президента и Конгресса США в области военной политики задают конституционные положения, согласно которым Конгресс объявляет войну (ст. I, разд. 8), а Президент как верховный главнокомандующий должен ее вести (ст. II, разд. 2). Конгресс, кроме того,

⁷ Федералист № 49. – С. 339.

⁸ Федералист № 51. – С. 346.

обладает правом формировать и содержать армию, флот и милицию, определять и карать акты пиратства (ст. I, разд. 8).

Конституция США предполагает наличие также универсальных прерогатив каждой из ветвей власти, которые, хотя и не имеют непосредственного отношения к вопросам военной политики, могут применяться для их решения. Так, Конгресс обладает конституционной прерогативой принимать законы (ст. I, разд. 1; ст. I, разд. 8). Это положение может использоваться для принятия актов, регулирующих военную политику, а также отношения между ветвями власти в этой области. Ярким примером такого законодательства является Закон о военных полномочиях 1973 г. (ЗВП), который будет подробно рассмотрен ниже. Однако Президент может налагать вето на законопроекты, принимаемые Конгрессом (ст. I, разд. 6).

Конгресс имеет исключительное право выделять ассигнования на любые виды государственной активности (на американском политическом жаргоне эта прерогатива получила название «власть кошелька») (ст. I, разд. 8, 9). Таким образом, финансирование деятельности исполнительной ветви власти зависит от Конгресса. Но Президент предоставляет Конгрессу информацию о положении в стране и рекомендует меры, которые способные его улучшить (ст. II, разд. 3).

Сенат США обладает специфическими внешнеполитическими полномочиями: Президент имеет право заключать международные договоры, назначать послов и других официальных представителей США только «по совету и с согласия» Сената (ст. I, разд. 2). Эта норма предполагает, что Конгресс (в особенности, Сенат) не может быть изолирован от внешнеполитической деятельности.

Президент является главой исполнительной ветви власти (ст. II, разд. 1). В этом качестве он несет ответственность за реализацию всех исполнительных и административных задач. Главы департаментов исполнительной ветви власти обязаны ему подчиняться (ст. II, разд. 2). В свою очередь, Конгресс контролирует президентские назначения на высшие государственные должности (ст. I, разд. 2). Применительно к сфере военной политики особый интерес представляют назначения на посты руководителей внешнеполитических и военных ведомств (государственного департамента, министерства обороны). Кандидатуры этих официальных лиц должны быть одобрены Сенатом, прежде чем они смогут приступить к исполнению своих обязанностей.

Президент обладает правом помилования за преступления против США (ст. II, разд. 2). Но Конгресс может отстранить Президента от занимаемой должности (импичмент) (ст. I, разд. 2, 3, ст. 2, разд. 4).

Таким образом, Конституция не дает четкого разграничения полномочий между Президентом и Конгрессом, что соответствует теоретическим положениям о «разделении властей» и «сдержках и

противовесах». Конституция наделяет законодательную и исполнительную ветви власти взаимопересекающимися прерогативами, обеспечивая постоянную необходимость совместной работы, но в то же время, провоцируя конфликты.

Идеи «отцов-основателей» США о ролях президента и конгресса в политическом процессе. Для выяснения значения конституционных положений исследователи часто обращают внимание на дебаты, сопровождавшие принятие Конституции, и мысли «отцов-основателей» по поводу роли каждой ветви власти в создаваемом федеральном правительстве. Следует отметить, что сегодня в политической борьбе в США ссылка на авторитет «отцов-основателей» является очень популярной и значимой для эффективного оправдания политического курса.

Возникает вопрос, какая из ветвей власти мыслилась «отцами-основателями» как обладающая наибольшей властью и при каких обстоятельствах? Демократические идеалы войны за независимость, неприятие английской монархии, а также тот факт, что статья I Конституции посвящена Конгрессу, казалось, говорят о том, что законодательная власть должна была пользоваться большим уважением у делегатов Филадельфийского конвента. Именно на законодательный орган была возложена львиная доля военно-политических полномочий, в то время как президенту предоставлялось право отражать неожиданные нападения. Поэтому конгресс наделен полномочиями объявлять войну, содержать армию и флот и регулировать осуществление ими своих обязанностей, созывать милицию, а также организовывать, вооружать и обучать последнюю. Кроме того, он может собирать налоги и решать, какая их часть пойдет на финансирование военных операций. Более того, президент должен делить с сенатом полномочия по заключению договоров с другими державами и назначению на должности.

Однако важно учесть то обстоятельство, что делегаты Филадельфийского конвента стремились создать сильную федеральную исполнительную власть. Это было реакцией на демократические перегибы предыдущего времени. В период после войны за независимость и до принятия Конституции США в американских штатах доминировала законодательная власть. Исполнительная власть, напротив, был максимально ослаблена. Конституции, принятые американскими штатами в 1776-1777 гг., предложили принцип «коллегиальной исполнительной власти». В штатах создавались исполнительные советы, которые избирались законодательными собраниями. Губернаторы (или президенты) выступали лишь в качестве их председателей. Законодательные собрания наделялись правом импичмента. Губернаторы лишались не только абсолютного, но и отлагательного вето. Были введены частые (в некоторых

случаях даже ежегодные) выборы глав исполнительной власти. Внутри законодательной власти наибольшими полномочиями пользовались нижние палаты парламентов. В некоторых штатах, например в Пенсильвании, был создан однопалатный парламент, одобрявший максимальное количество самых радикальных преобразований⁹.

«Статьи конфедерации», принятые 15 ноября 1777 г., фактически были не первой американской конституцией, а международным соглашением, в котором каждый штат выступал в качестве отдельного государства. Согласно «Статьям конфедерации», Североамериканские штаты вступают в «прочный дружеский союз», каждый штат «сохраняет суверенитет, свободу и независимость»¹⁰. Конгресс конфедерации состоял из одной палаты, ее депутаты ежегодно сменялись легислатурами штатов и могли быть в любой момент отозваны. Как показывала практика, делегаты конгресса вели себя подобно посланникам суверенных государств. Так, на одну из сессий явились делегаты лишь от 3 штатов. В 1784 г. в конгрессе едва набрали кворум для заключения договора с Англией¹¹. «Статьи конфедерации» не предполагали наличие должности президента как главы исполнительной власти. Лишь в 1781 г. были созданы ведомства исполнительной власти (иностранной, военной, военно-морской и финансовый департаменты).

В 1780-х гг. американская политическая элита начинает осознавать необходимость преодоления демократических перегибов 70-х гг. Делегаты Конституционного конвента считали главной опасностью «избыток демократии» этого периода. Так, Э. Рэндольф указывал: «Главная опасность для страны заключается в демократических статьях конституций штатов». Делегат от Коннектикута Р. Шерман заявлял: «Народ должен иметь столь незначительное касательство к правительству, насколько это возможно»¹².

Формирование сильной исполнительной власти стало одной из тенденций 80-х гг. XVIII в. А. Гамильтон и Дж. Мэдисон выдвинули концепцию «единой и неделимой» исполнительной власти, критикуя идею плюрализма (коллегиальности) этой ветви власти и подчеркивая важность единоначалия в ее рамках¹³. Идеи усиления исполнительной власти пользовались поддержкой большинства делегатов. Предложения о сущности президентской власти были различны (А. Гамильтон – навечно избираемый президент, противоположный проект – коллегиальный руководящий орган). В конечном итоге, было принято решение, что президентом должен быть один человек (подспудно при этом свою роль

⁹ Конституция США: история и современность. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 48-51.

¹⁰ Статьи конфедерации и вечного союза // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство : пер. с англ. ; под ред. О.А. Жидкова. – М.: Прогресс, Универс, 1993. – Ст. II, III.

¹¹ Согрин В.В. Политическая история США. XVII-XX вв. – М.: Весь мир, 2001. – С. 51.

¹² Конституция США ... С. 60

¹³ Федералист № 70. – С. 462.

сыграло и то обстоятельство, что многие делегаты видели в Джордже Вашингтоне, победителе войны за независимость и председателе Конвента, желательного кандидата на должность президента)¹⁴.

В создании института президентства большую роль сыграли нужды внешней и военной политики. Необходимость ведения переговоров с иностранными державами обуславливала целесообразность правительственного поста, предоставлявшего лицу, его занимающему, полномочия для внешнеполитической деятельности от имени всех штатов, а также обеспечивающего его доверием со стороны зарубежных коллег¹⁵. «Отцы-основатели» признавали и важность единоначалия в деле руководства войной¹⁶. А. Гамильтон недвусмысленно высказывался в пользу лидерства исполнительной ветви власти в области внешней политики, ссылаясь на такие ее качества, недоступные коллегиальному законодательному органу, как хорошая информированность, приверженность единому политическому курсу, возможность обеспечения секретности, быстрота реагирования на события в мире¹⁷.

Следует учитывать, что военные полномочия законодательной ветви власти на Конституционном конвенте было решено серьезно ограничить. Один из проектов предполагал наделение Конгресса правом «вести войну» («to make war»). В окончательном варианте было решено закрепить за Конгрессом право «объявлять войну» («to declare war»). Сказался опыт войны за независимость, когда действия Конгресса конфедерации по вооружению и снабжению армии стали серьезной проблемой для главнокомандующего Дж. Вашингтона¹⁸.

Тем не менее, делегаты Конституционного конвента считали, что решения о войне и мире не могут приниматься одним лицом. В их глазах подобные полномочия чрезвычайно сблизили бы президента с английским монархом. В результате право объявления войны было отдано конгрессу, поскольку только собрание народных представителей должно было получить возможность решать такие вопросы¹⁹. Даже А. Гамильтон в 69-ой статье «Федералиста», пытаясь доказать американцам, что полномочия американского президента значительно ниже прерогатив британского

¹⁴ Кстати, многие американцы, искренне восторгаясь Вашингтоном, желали бы видеть его «королем». Даже многие умеренные антифедералисты (противники сильного федерального правительства) считали, что они могут быть спокойны, пока на посту президента находится Дж. Вашингтон, но боялись за непредсказуемую деятельность его последователей. См., например: Американские президенты: 41 исторический портрет от Джорджа Вашингтона до Билла Клинтона : пер. с нем. ; под ред. Ю. Хайдекинга. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. – С. 11.

¹⁵ Федералист № 64. – С. 427.

¹⁶ Федералист № 74. – С. 483.

¹⁷ «Точное и полное знание внешней политики, постоянная верность одним и тем же взглядам, благожелательность и тонкая чувствительность к национальному характеру, умение хранить тайны и стремительность в действиях несовместимы с духом столь изменчивого и большого органа»: Федералист № 75. – С. 489.

¹⁸ Американские президенты ... С. 60.

¹⁹ Федералист № 69 (Комментарии). – С. 582.

короля, указывал, что глава исполнительной власти США является лишь «первым генералом и адмиралом». Следовательно, его военные полномочия весьма ограничены, так как конституция недвусмысленно отдает право решать вопросы войны и мира, содержания армии и флота законодательной ветви власти²⁰. Однако противники Конституции не разделяли точку зрения А. Гамильтона и указывали на «необъятные прерогативы» верховного главнокомандующего, поскольку, по их мнению, командование постоянной армией не было стеснено «ни законом, ни какими-либо ограничениями»²¹.

Таким образом, идеи «отцов-основателей» также не дают конкретного ответа на вопрос о том, какая ветвь власти должна доминировать во внешней и военной политике. Современные исследователи скептически относятся к самой возможности получить недвусмысленное решение этой задачи, обращаясь к опыту XVIII в. Так, американский ученый Т. Манн пишет: «Хотя обе стороны в споре о ветвях власти призывают к моральному авторитету «отцов-основателей», эти попытки по большому счету бесплодны. Архитектура Конституции и дебаты, сопровождавшие Конституционный конвент и период ратификации, показывают, что «основатели» намеревались создать две решительные, активные, состязательные ветви власти со смешанными ролями во внешней политике»²².

«Расширенная» трактовка Конституции. Фактически с момента принятия Конституции американское общество разделилось в отношении того, каким образом интерпретировать ее текст. Выделились два противоположных лагеря. Представители первого считали, что «отцы-основатели» намеревались возложить на федеральное правительство более широкие полномочия, чем те о которых Конституция говорит непосредственно (так называемые «подразумеваемые полномочия», англ. *implied powers*). Их противники полагали, что компетенция правительства четко определена именно конституционными положениями («выраженные полномочия», англ. *expressed powers*)²³. Эти дебаты сохранили свою актуальность и сегодня. В споре о военных полномочиях сторонники доминирования законодательной власти чаще ссылаются именно на «выраженные» полномочия Конгресса. Их оппоненты, как правило, отстаивают так называемую «расширенную» трактовку Конституции США.

²⁰ Федералист № 69. – С. 452.

²¹ Федералист № 69 (Комментарии). – С. 582.

²² A Question of Balance: the President, the Congress and Foreign Policy ; Edited by T.E. Mann. – Wash.: Brooking Institution, 1990. – P. 4.

²³ Current R., Williams T.H., Freidel F., Brinkley A. American History: a survey ; 7th edition. – N.Y., 1987. – Ch. 6.

Расширенная трактовка Конституции основывается на доктрине «подразумеваемых полномочий»: полномочия президента делятся на прямо предусмотренные конституцией («выраженные» или исключительные) и «подразумеваемые», которыми глава исполнительной власти обладает как главнокомандующий. На протяжении истории США многие президенты считали, что глава исполнительной власти может сделать все, что диктуется «интересами нации», если это прямо не запрещено конституцией или законом²⁴.

На сегодняшний день общим положением является то, что «верховный главнокомандующий» – не просто титул, но должность, подразумевающая дополнительные прерогативы²⁵. Современные эксперты полагают, что права верховного главнокомандующего являются размытыми, неопределенными ни конституцией, ни историческими прецедентами. Единственная возможность их ограничить коренится не в законодательных актах, а в политическом процессе. Иными словами, конгресс должен занять четкую позицию по конкретному вопросу и придерживаться ее в отношениях с Белым домом, для того чтобы предотвратить концентрацию всей полноты власти в руках президента. Президент как верховный главнокомандующий обладает правами операционного командования и введения вооруженных сил в действие. Эти полномочия сегодня понимаются как исключительные. Иными словами, конгресс не может своим решением вводить войска в боевые действия²⁶. В 1850 г. Верховный суд постановил, что полномочия верховного главнокомандующего заключаются в управлении перемещениями морских и сухопутных сил и введении их в действие таким образом, какой будет, по мнению президента, наиболее эффективным для победы над противником²⁷.

Президенты зачастую считают, что полномочия верховного главнокомандующего предполагают возможность посылать вооруженные силы в любую точку земли без обязательного одобрения со стороны конгресса. Максимум на что согласны современные президенты – консультации с законодателями и уведомление их о решениях, уже принятых Белым домом. Л. Фишер выступает с резкой критикой такой модели, утверждая, что она разительным образом отличается от той, которую предполагали «отцы-основатели». Он считает, что президент как

²⁴ Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. – М.: Междунар. отношения, 1985. – С. 81.

²⁵ Harknett R.J., Thomas N.C. The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force Congress and the Presidency. – 1998. – Vol. 25 (Spring). – №.1. – P. 3.

²⁶ The Commander-in-Chief Power in the 21st Century: Will There Be Limits? // 2005 ACS National Convention. – 2005. – July 29. – Mode of access: <http://www.acslaw.org/node/449> (accessed 09.01.2009).

²⁷ Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 275.

верховный главнокомандующий может вводить вооруженные силы в действие. Но он получит такое право только с санкции конгресса²⁸.

Джеймс Мэдисон был первым президентом, который вел масштабную войну (англо-американская война 1812-1814 гг.). Следовательно, его деятельность в качестве верховного главнокомандующего привлекает особое внимание с точки зрения создания прецедентов для будущих президентов. Военный министр его администрации оказался некомпетентным. Дж. Мэдисон определил значительную часть компетенций главнокома, выходящую за рамки стратегических решений, поскольку обязал своего военного министра получать согласие президента касательно «общих приказов» в армии²⁹.

Во время Гражданской войны А. Линкольн самостоятельно выполнял ряд функций, которые в современной системе командования были бы возложены на председателя Объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ). Он формулировал общий политический курс, разрабатывал военные планы, даже руководил тактическими мероприятиями. Хотя и не все его решения были правильными, в целом, исследователи признают, что общий эффект «вмешательства» А. Линкольна в военные дела был положительным³⁰.

Согласно толкованию американской Конституции, внешнеполитические полномочия федеральной власти носят экстраконституционный характер, поскольку они не были делегированы штатами. Поэтому они выводятся из «духа» Конституции, которая «предполагает» их. Отечественные исследователи А.А. Мишин и В.А. Власихин дали следующий комментарий: «При буквальном прочтении Конституции может сложиться мнение, что она рассматривает президента, прежде всего, как исполнителя внешней политики, а не как ее инициатора, однако это резко противоречило действительному положению вещей уже в первые годы существования США»³¹. В конституционном праве США ведение «президентских войн» оправдывается путем расширенного толкования полномочий президента как главнокомандующего. Еще в XIX в. была признана правомерной практика президента посылать вооруженные силы «для защиты жизни и собственности американских граждан за границей», для чего не требовалось согласия конгресса³².

Необъявленная война не означает, что президент получает право принятия решения без конгресса. «Отцы-основатели» знали, что формальное объявление войны стало выходить из моды уже в XVIII в. Так, А. Гамильтон признавал, что «церемония официального объявления войны

²⁸ Ibid. – P. 267.

²⁹ Американские президенты ... С. 116.

³⁰ Current R., et al. Op. cit. – P. 4, Ch. 14.

³¹ Мишин А.А., Власихин В.А. Указ. соч. – С. 63.

³² Ньпорко Ю. И. Конституционный механизм взаимодействия президента и конгресса США в области внешней политики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Киев, 1978. – С. 14.

в последнее время выходит из употребления»³³. Следовательно, по мнению Л. Фишера, право конгресса объявлять войну следует понимать как прерогативу принимать общее решение о войне³⁴. В таком понимании прерогатива конгресса безусловно доминирует над военными полномочиями исполнительной ветви власти.

Расширенное толкование военных прерогатив исполнительной власти позволяет уже Конституция. Так, положения секции 10 статьи 1 конституции оставляют за губернаторами право вступать в войну в случае, если их штаты подверглись нападению или оказывались в ситуации неизбежной опасности. Однако этот пункт не приближает к решению вопроса о военных полномочиях. Конгресс не склонен подвергать сомнению полномочия президента по отражению неизбежных угроз.

Несмотря на систему «сдержек и противовесов» как одну из основ американской Конституции, «основатели», видимо, понимали, что в реальном военном конфликте, когда на карту поставлена судьба страны, необходимо обеспечить выживание государства любыми способами. Тезисы о единстве государственной власти и разделении ее ветвей являются взаимодополняющими. Но безусловным остается приоритет первого над вторым, так как в противном случае может произойти снижение управляемости³⁵. Такое положение объясняет тенденцию к сотрудничеству между президентом и конгрессом в США, которое преобладает над конфликтом. На этом основании можно сделать вывод о том, что конституция предполагала ведущую роль исполнительной власти в отражении неожиданных угроз, но не в военной политике в целом.

Не разграничивая четко привилегии президента и конгресса, американская конституция обеспечила возможность и неизбежность конституционной борьбы между ветвями власти. В результате право на преимущественную трактовку Основного закона США получила та власть, которая в конкретных условиях могла обеспечить себе лидирующие позиции в разрешении вопросов внешней и военной политики. Вероятно, лучше всех конституционные положения о прерогативах президента и конгресса в области внешней и военной политики описал американский ученый Эдвард Корвин. Ему принадлежит знаменитая метафора о том, что Конституция – это «приглашение к борьбе за привилегию направлять американскую внешнюю политику»³⁶.

³³ Федералист № 25. – С. 175.

³⁴ Fisher L. *Presidential War Power*. – Lawrence: University Press of Kansas, 1995. – P. 9.

³⁵ См.: Чиркин В.Е. Современное государство. – М.: Междунар. отношения, 2001. – С. 134; Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М.: Норма, 2008. – С. 6.

³⁶ Эта фраза цитируется практически в каждой работе, посвященной отношениям президента и конгресса в области внешней политики. См., например: Davidson R.H., Oleszek W.J. *Congress and Its Members*; 4th ed. – Wash.: CQPress, 1997. – P. 414.

Конституция и политическая практика. На протяжении своей истории США были участниками порядка двухсот военных конфликтов. За все это время конгресс объявлял войну лишь пять раз (англо-американская война (1812-1814 гг.), война с Мексикой (1846-1848 гг.), испано-американская война (1898 г.), Первая и Вторая мировые войны). Этот факт, который приводится едва ли не в каждом зарубежном или отечественном труде, посвященном данной проблематике, показывает, что в большинстве случаев отношения законодательной и исполнительной ветвей власти по вопросам применения военной силы складывались не вполне тем образом, который предусмотрен конституцией.

Действия президентов и акты конгресса создали мощные прецеденты, на которые современные политики ссылаются в попытках обосновать справедливость своей позиции. Успешные президенты, как правило, расширяли сферу влияния своего института на внешнюю и военную политику. Учитывая, что каждый президент стремится рассматривать тот объем полномочий, которыми обладал его предшественник, в качестве ориентира для себя, неудивительно, что современные президенты подчас считают внешнюю и военную политику своей исключительной вотчиной.

Внешняя и военная политика стала полем столкновений законодательной и исполнительной ветвей власти уже с первых лет существования американского государства. Фактически в первые десятилетия, благодаря личному примеру президентов, возникли две различные модели президентства, которые действовали и позже. Первая, воплощенная Дж. Вашингтоном и Джоном Куинси Адамсом, была направлена на расширение исполнительной власти. Особое влияние на эту модель оказала политическая философия А. Гамильтона, который считал институт президентства ядром государственной системы США.

Вторую модель воплотили Т. Джефферсон и Дж. Мэдисон. Она подчеркивала, скорее, ограниченность и равновесие исполнительной власти в ее отношениях с другими ветвями. Характерным было также добровольное ограничение пребывания президента в должности двумя сроками, которое было введено не Дж. Вашингтоном, а только Т. Джефферсоном и Дж. Мэдисоном. Однако, такое «ограниченное» понимание ими прерогатив президента не помешало обоим действовать довольно решительно при покупке Луизианы в 1803 г. (Т. Джефферсон) и войне против Англии в 1812-1814 гг. (Дж. Мэдисон), войнах с индейцами и расширении на Америки запад³⁷.

Так, Т. Джефферсона отличало принципиальное несогласие с сильной исполнительной властью. В своем проекте конституции Виргинии (1776 г.), он предложил, чтобы важные решения руководителей

³⁷ Согрин В.В. Указ. соч. – С. 27.

исполнительной власти («администраторов») принимались только с согласия совета из восьми человек, а регулярная армия содержалась только в период острой угрозы войны. Но практическая необходимость зачастую определяла действия Т. Джефферсона в большей степени, нежели его политическая философия. Это проявилось в период Триполитанской войны (1801 – 1805 гг.). Государства С. Африки (Марокко, Алжир, Тунис, Триполи) сделали пиратство источником своих доходов. Они требовали денег за обеспечение защиты от пиратов от всех государств, чьи суда направлялись в Средиземное море. В 1780-1790-е гг. США заключали соглашения, предполагавшие ежегодные выплаты североафриканским государствам. Т. Джефферсон намеревался продолжать эту практику. Однако в 1801 г. паша Триполи потребовал от США повышения выплат и, встретившись с отказом, объявил Америке войну. Т. Джефферсон посчитал, что как президент он имеет конституционное право защищать свою страну без объявления войны конгрессом. Он послал американские военные корабли в помощь тем, что уже находились в регионе. Таким образом, Т. Джефферсон как главнокомандующий успешно использовал вооруженные силы США без формального согласия на то со стороны конгресса.

Дальнейшее расширение военных полномочий исполнительной ветви власти связано с политикой расширения на запад. Генерал (и будущий президент США) Эндрю Джексон как командующий американскими войсками получил от военного министра приказ «применять все необходимые меры», чтобы предотвратить нападения семинолов на американские территории. Э. Джексон использовал этот приказ в качестве оправдания для вторжения во Флориду и захвата испанских фортов. Президент Дж. Монро, под сильным давлением со стороны министра иностранных дел Джона Куинси Адамса, отказался участвовать как в резкой критике своевольных действий Э. Джексона, так и в их явном одобрении.

Показательна в данном аспекте позиция министра иностранных дел Джона Куинси Адамса. Он считал, что достижение политической цели (захват Флориды) полностью оправдывает любые действия и дает ему возможность скрывать правду об американской политике от законодателей и народа, а также применять военную силу без согласия конгресса. Дж. К. Адамс утверждал, что «лучше ошибиться, проявляя силу, чем проявляя слабость». Такой подход, по мнению известного критика внешней политики США Ноама Хомского, предвосхитил поведение американских политиков, желавших укрепления влияния США в мире. Например, госсекретаря в администрации Г. Трумэна Дина Ачесона, стремившегося «говорить правдивее самой истины»³⁸.

³⁸ Хомский, Н. Несостоятельные штаты: злоупотребление властью и атака на демократию ; пер. с англ. В. Панова. – М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2007. – С. 143

Война с семинцами стала объектом рассмотрения специального сенатского комитета, который заключил, что чрезмерное применение Э. Джексоном насилия и действия Дж. К. Адамса, активно защищавшего генерала, «нанесли ущерб облику всей нации». Однако, как отмечает американский историк Уильям Уикс, позиция комитета не привлекла большого общественного внимания. «Дерзкая защита Адамсом Джексона сместила акценты с международного права и сомнений относительно конституционности на священные заклинания о «правоте» американцев в борьбе с «неправыми» испанцами, индейцами и англичанами»³⁹.

Дж. К. Адамс также активно использовал так называемую «президентскую имперскую риторику», целью которой было добиться поддержки действий исполнительной ветви власти со стороны конгресса и общественности. Эта риторика основывается на ряде не подлежащих сомнению постулатов: признание моральных достоинств США, утверждение о том, что освобождение всего мира является их миссией, которая должна осуществляться через распространение «американского образа жизни», вера в божественную предопределенность судьбы Америки. Как пишет Н. Хомский, «такая теологическая основа низводит политические проблемы до выбора между добром и злом, тем самым сводя на нет взвешенную полемику и не признавая существование угроз демократии»⁴⁰.

Даже «слабые президенты» подчас действовали в военной политике более решительно, чем во внутренней. Президент Джеймс Полк (1845-1849) считал территориальное расширение приоритетом, так как оно помогало снизить напряженность по вопросу о рабстве. Дж. Полк считал, что во внешней политике даже независимые от конгресса действия могут быть осуществлены. В итоге, за период его президентства территория США увеличилась на 2/3⁴¹.

Джеймс Полк расширил полномочия верховного главнокомандующего в войне с Мексикой. Хотя конгресс принимал участие в процессе принятия решения и объявил войну Мексике в 1846 г., именно политика президента спровоцировала конфликт. В 1845 г. США признали отделившийся от Мексики Техас в качестве самостоятельного государства. В результате Мексика порвала дипломатические отношения с Америкой. Одновременно обострился спор между Техасом и Мексикой о границе (последняя так и не смирилась с потерей Техаса и решительно отвергала его территориальные претензии по переносу границы на юг к Рио-Гранде). Дж. Полк решил поддержать Техас и в 1845 г. послал армию генерала З. Тейлора для защиты Техаса от возможного вторжения со

³⁹ Weeks W. Building the Continental Empire: American Expansion From Revolution to the Civil War. – Chicago: Ivan R. Dee, 1996. – P. 44.

⁴⁰ Хомский Н. Несостоятельные штаты ... С. 145.

⁴¹ Здесь и далее эмпирические данные из Current R., et al. Op. cit., если нет особых указаний.

стороны Мексики. Кроме того, Дж. Полк дал секретные инструкции командующему военно-морскими силами на Тихом океане захватить порты Калифорнии, если он получит информацию о том, что Мексика объявила войну США. Президент уведомил дипломатического представителя США в Техасе о том, что если население последнего захочет присоединиться к США, оно может рассчитывать на благоприятный ответ Вашингтона. Вскоре после этого американская топографическая экспедиция направилась в Калифорнию. Мексиканские власти, встревоженные чрезмерным количеством и военным характером «исследователей», приказали руководителю экспедиции покинуть мексиканскую территорию. Дж. Полк предпринял попытку выкупить у Мексики территории, на которые претендовали США, но предложение было отвергнуто. Получив известия об этом, президент приказал в январе 1846 г. армии З. Тейлора продвигаться на юг к Рио-Гранде. Надежды президента на то, что ему удастся спровоцировать конфликт, первоначально не оправдались. В мае 1846 г. он решил попросить конгресс объявить войну Мексике на том основании, что она оскорбила США, отвергнув предложение о покупке территорий. В это же время Дж. Полк получил от З. Тейлора сообщение о том, что 13 мая 1846 г. мексиканские войска перешли Рио-Гранде и напали на один из американских отрядов. Президент заявил, что «Мексика пересекла границу Соединенных Штатов...и пролила американскую кровь на американской земле». Конгресс принял президентскую интерпретацию событий и объявил войну Мексике. Акцентируя внимание на роли президента в развязывании конфликта, критики администрации в конгрессе называли его «войной господина Полка». Таким образом, президент сыграл важнейшую роль в войне, которая значительно увеличила территорию США.

Президент Франклин Пирс (1853-1857 гг.), которого причисляют к «слабым», показал себя сторонником применения военной силы при решении внешнеполитических проблем. Поводом послужили события в Грейтауне, британской колонии на реке Сан-Хуан, существование которой вызывало раздражение американцев, что служило источником напряженности. После одного из инцидентов, приведшего к эскалации насилия, Ф. Пирс послал туда американский военный корабль, командир которого настаивал на извинениях с британской стороны и денежной компенсации. После отказа англичан, он пригрозил бомбардировкой Грейтауна, которую потом и осуществил (ущерб составил 3 млн. долл.). «Нью-Йорк Трибьюн» охарактеризовала действия капитана Коллинза как «ненужное, неоправданное и бесчеловечное применение военного насилия». Тем не менее, президент Ф. Пирс непоколебимо защищал действия капитана в своем ежегодном послании конгрессу⁴².

⁴² Американские президенты ... С. 216.

Гражданская война создала условия для дальнейшего расширения президентских военных полномочий. А. Линкольн считал, что для достижения своей главной цели – спасения союза – он вполне может игнорировать конституционные положения. Он начал Гражданскую войну без санкции конгресса, увеличил размер регулярной армии, хотя не имел законодательных полномочий для этого, в одностороннем порядке объявил морскую блокаду Юга. После А. Линкольна у американской политологии утвердилось мнение о том, что война как ничто другое способствует расширению полномочий президента.

Понимая, что нужды чрезвычайного положения требуют от исполнительной власти большей скорости проведения мероприятий, чем та, на которую рассчитан нормальный конституционный процесс, А. Линкольн, тем не менее, не стремился к умалению роли конгресса. На Севере в период Гражданской войны политическая жизнь продолжалась, были осуществлены президентские выборы 1864 г., критика правительства была допустима и открыто высказывалась. Как и Т. Джефферсон, А. Линкольн признавал за конгрессом и судебной властью право последнего решения касательно всех предпринятых им шагов. Например, он считал, что отмена рабства будет возможна только путем изменения конституции. Распоряжения президента для такого шага будет недостаточно. Следовательно, президент стремился к тому, чтобы освобождение рабов было закреплено в виде принятой конгрессом поправки⁴³.

Дальнейшее усиление позиций исполнительной власти в области военной политики обнаружилось в начале XX в. Этот процесс был связан с активизацией внешней политики США после испано-американской войны. В результате войны с Испанией внешняя политика начинает привлекать все более пристальное внимание президентов США. Т. Рузвельт рассматривал внешние отношения как свою исконную вотчину. Особенностью президентства Т. Рузвельта было то, что он ясно сознавал роль США в качестве внешнеполитической державы и стремился создавать возможности для реализации этой роли⁴⁴. Не обращая особого внимания на Конгресс, он расширил значение доктрины Монро (включив в сферу ее приложения все Западное полушарие) и настоял на строительстве стратегически важного Панамского канала. Т. Рузвельт выступил как посредник при урегулировании спора между Россией и Японией (после русско-японской войны), за что, кстати, был награжден Нобелевской премией мира. Именно в президентстве Т. Рузвельта некоторые историки и политологи видят начало так называемого «разъединенного» (или

⁴³ Согрин В.В. Указ. соч. – С. 156.

⁴⁴ Рузвельт на момент начала президентской деятельности обладал уникальным (по сравнению с предшественниками) политическим опытом и знаниями европейской культуры и истории, которые получил во время заграничных путешествий.

«раздвоенного») правления, предполагающего, что президенту во внешней политике позволено гораздо больше, чем во внутренней⁴⁵.

Как сторонник экспансионистской политики и сильной исполнительной власти Т. Рузвельт проявил себя в период англо-немецкой блокады венесуэльского побережья (1902-1903 гг.). Т. Рузвельт исходил из того, что Германия стремилась к приобретению одного из венесуэльских островов в качестве военно-морской базы. На самом деле желания Германии не шли дальше установления финансового контроля. Тем не менее, исход кризиса был дипломатической победой Рузвельта. В 1904 г. Международная судебная палата в Гааге признала за державами-интервентами право на выполнение рекламационных требований. У Т. Рузвельта было две альтернативы: 1) смириться с насильственным взысканием рекламаций и долгов европейских держав в Латинской Америки, или 2) взять ответственность за латиноамериканские страны, выступая таким образом посредником между ними и Европой. Т. Рузвельт выбрал второй вариант. Впоследствии президент обосновывал интервенцию в Доминиканскую республику тем, что после решения судебной палаты в Гааге возросла опасность европейского вооруженного вмешательства. Из защиты от европейского господства, о которой говорила «доктрина Монро», Рузвельт вывел оправдание своей интервенции (логика Заключения к «доктрине Монро»)⁴⁶.

Среди исследователей эволюции американской политической системы устоялось представление об отношениях президента и конгресса как о маятнике, который периодически качается то в одну, то в другую сторону, обеспечивая лидерство одной из ветвей власти на определенное время. Действительно, американскую историю можно представить в виде последовательности циклов доминирования либо законодательной, либо исполнительной ветви власти. Первый период истории США (от Дж. Вашингтона до Т. Джефферсона) связан с президентским лидерством. В 1810-20-х гг. первенствовал конгресс. Эпоха Э. Джексона (1830-е гг.) вновь вывела институт президентства на первый план. В 1840-1850-е гг. в США была так называемая эпоха «слабых президентов», которая прервалась на период Гражданской войны, когда А. Линкольн взял в свои руки основные нити управления страной. Вторая половина XIX в. также не выявила сильных личностей в Белом доме, государством управляли партийно-политические машины республиканцев и демократов. Исполнительная власть вернула первенство в начале XX вв., что было связано с деятельностью таких президентов, как Т. Рузвельт и В. Вильсон. После завершения Первой мировой войны и провала ратификации Версальского договора в сенате в США начался период «изоляционизма», охвативший фактически все межвоенное двадцатилетие, несмотря на

⁴⁵ Американские президенты ... С. 34.

⁴⁶ Американские президенты...С. 336.

попытки Ф. Рузвельта преодолеть его с начала 1930-х гг. Однако во внутренней политике Ф. Рузвельт получил возможность проводить свою политику максимально свободно от сдержек со стороны других ветвей власти, что было закономерной реакцией на Великую депрессию (1929-1933 гг.). По мнению Л. Фишера, «маятник» в отношениях президента и конгресса остановился именно в период президентства Ф. Рузвельта. Конгресс так и не смог вернуть полномочия, делегированные на период Великой депрессии. Хотя в 1936-1937 гг. была предпринята довольно успешная попытка ограничить власть президента, начавшаяся на Дальнем Востоке и в Европе война остановила этот процесс «возвращения к нормальному»⁴⁷. Несмотря на то, что во второй половине XX в. колебания «маятника» между Белым домом и Капитолием были еще заметны⁴⁸, доминирование исполнительной власти стало общей тенденцией.

Для современного президентства (обычно о нем начинают говорить после Ф. Рузвельта) характерно то, что американское общество, конгресс, суды чувствуют себя компетентными во внутренней политике, но во внешней склонны перелгать ответственность на президента.

Конституция возлагает на президента полномочия по защите США. Однако во второй половине XX в. с учетом глобальной вовлеченности США и «международной коммунистической угрозы» оборона перестала пониматься лишь в отношении непосредственно американской территории. Кроме того, США начали вступать в военные альянсы, условия членства в которых предполагали практику использования силы за рубежом в целях коллективной безопасности (например, статья 5 Устава НАТО). Эти тенденции предоставили президентам дополнительные возможности обходить конгресс в военной политике.

«Холодная война» интерпретировалась Белым домом как период перманентной опасности, исходящей от коммунистических стран. Исполнительная власть использовала такую трактовку в том числе и для давления на конгресс. Так, государственный секретарь США в администрации Д. Эйзенхауэра Джон Фостер Даллес признавал: «При проведении наших программ через конгресс мы должны демонстрировать очевидность международной коммунистической угрозы. В противном случае наши программы были бы урезаны»⁴⁹.

⁴⁷ Фишер Л. Военные полномочия: потребности в коллективных решениях // Разделенная демократия: сотрудничество и конфликт между президентом и конгрессом ; пер. с англ. ; под общ. ред. проф. Дж. Тарбера. – М.: Прогресс, Универс, 1994. – С. 252.

⁴⁸ В 1940- начале 1950-х гг. при Ф. Рузвельте и Г. Трумэне доминировала исполнительная ветвь власти. Д. Эйзенхауэр (1950-е гг.) стремился разделить свою власть с конгрессом в том числе и во внешнеполитических делах. 1960-начало 1970-х гг. (президенты Д. Кеннеди, Л. Джонсон, Р. Никсон) – период президентского лидерства. После Вьетнама и Уотергейта конгресс захватил лидерство на 1970-е гг. Р. Рейган частично сумел вернуть престиж институту президентства, что не исключало, однако, острых конфликтов по внутривнутриполитическим вопросам. На современном этапе после «холодной войны» лидерство исполнительной власти продолжается.

⁴⁹ Цит. по: Уткин А.И. Американская империя. – М.: Эксмо, 2003. – С. 168.

Отличие президентов XIX в. от президентов XX в. заключалось не в их действиях, а, скорее, в понимании собственных прав. Первые всегда стремились заручиться, если не формальной, то фактической поддержкой конгресса. Законодатели, как правило, одобряли конкретные цели и предоставляли президентам возможность выбора средств их достижения. Однако в XIX в. США приходилось воевать в основном с пиратами и индейцами. Войны против суверенных государств – тенденция XX в. Современные президенты постоянно ссылаются на свои полномочия, практически не заботятся о поддержке своих планов общественностью и конгрессом.

По мнению авторитетного американского историка А. Шлезингера-мл., два фактора обусловили усиление исполнительной власти после Второй мировой войны: тесное переплетение интересов США с интересами других держав; усиление внешних угроз⁵⁰. Возможность такого усиления была очевидна уже для А. де Токвиля в первой половине XIX в.: «Внешняя политика – именно та область, где исполнительная власть демонстрирует все свое искусство и использует все свои полномочия. Если бы американский союз постоянно подвергался угрозе извне, а его жизненные интересы были бы тесно связаны с интересами других могущественных государств, исполнительная власть имела бы гораздо большее значение»⁵¹.

Под воздействием этих факторов конгресс фактически делегировал президенту важнейшую из своих военных прерогатив – право объявления войны. В 1950 г. Г. Трумэн ввел войска в Корею без санкции конгресса. С января по март 1951 г. в конгрессе проходили так называемые «великие дебаты» о законности действий президента. Консервативные республиканцы выступили резко против попытки Г. Трумэна узурпировать военные полномочия конгресса. Сенатор Р. Тафт предложил, чтобы обе палаты конгресса приняли совместную резолюцию, санкционирующую военное вмешательство в Корею. Но государственный секретарь Д. Ачесон (в прошлом адвокат) убедил президента, что одобрение конгресса совсем не обязательно. Трумэн отказался от резолюции с характерной формулировкой: «чтобы не создавать прецедента, наносящего ущерб праву президента посылать вооруженные силы на поле боя»⁵².

Решение Г. Трумэна начать войну в Корею без санкции конгресса наиболее ярко высветило факт изменения положения США на международной арене и их решимость полагаться на военную силу при решении внешнеполитических проблем. Проведенное конгрессом в 1950-е гг. исследование полномочий президента как верховного

⁵⁰ Шлезингер-младший А. Указ. соч. – С. 223.

⁵¹ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке ; пер. с франц., предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – Кн. I, гл. 8. – С. 111.

⁵² Шлезингер-младший А. Указ. соч. – С. 403.

главнокомандующего продемонстрировало наступление нового периода в эволюции американской политической системы: частота применения президентами полномочий главнокомандующего в 1930-1950-е гг. была беспрецедентной в истории⁵³.

В 1950-е гг. при администрации Д. Эйзенхауэра получила распространение новая практика санкционирования конгрессом военных инициатив администрации – региональные резолюции поддержки. Первая такая резолюция была принята в 1955 г. и касалась военных действий на Тайване (с формулировкой «в целях обеспечения безопасности Формозы»).

Первоначально региональные резолюции поддержки были предназначены для демонстрации единства взглядов президента и конгресса на международные проблемы, но в реальности способствовали снижению влияния конгресса на внешнеполитические решения. Этому способствовало и возрастающее стремление президентов действовать, не учитывая мнение законодательной ветви власти. Так, в 1950-е гг. Д. Эйзенхауэр стремился к сотрудничеству с конгрессом. Его решимость не утасла даже после того, как законодатели в 1957 г. наложили ограничения на ближневосточную политику администрации. Раздел 6 специальной резолюции разрешал конгрессу приостановить действия полномочий президента принятием согласительной резолюции, не требующей президентского утверждения. Однако, уже Дж. Кеннеди во время Карибского кризиса проявил стремление действовать исключительно на основе собственных прерогатив: он так и не обратился к законодателям с просьбой о принятии резолюции⁵⁴.

Преемники Дж. Кеннеди продолжили эту традицию. При Л. Джонсоне в 1964 г. была принята самая известная и наиболее важная в американской внешней политике резолюция поддержки – Тонкинская резолюция поддержки, на основании которой началось масштабное военное вмешательство США во Вьетнаме. В августе 1964 г. президент объявил, что американские эсминцы, патрулировавшие международные воды в Тонкинском заливе, подверглись нападению со стороны сил С. Вьетнама. Впоследствии появились серьезные сомнения относительно того, действительно ли одна из атак, о которых упомянул президент, имела место быть, а также действительно ли нападения были «неспровоцированными», как указывал верховный главнокомандующий. Однако на тот момент конгресс и общественность практически безоговорочно приняли президентскую версию событий. Законодатели отреагировали немедленно, приняв подавляющим большинством голосов (416 против 0 в палате представителей, 88 против 2 в сенате) Тонкинскую резолюцию поддержки. Согласно Тонкинской резолюции, президент наделялся полномочиями предпринять «все необходимые меры» в целях

⁵³ Фишер Л. Военные полномочия ... С. 252.

⁵⁴ Там же. – С. 254.

«предотвращения любого вооруженного нападения на силы Соединенных Штатов», а также для «предупреждения будущей агрессии»⁵⁵. Президент также не был связан определенной целью, и срок действия его полномочий четко не устанавливался: с одной стороны, он определялся президентом, который должен был решить, что «мир и безопасность в регионе в достаточной степени гарантированы международными условиями, созданными действием ООН»; с другой стороны, конгресс оставлял за собой право остановить действие акта принятием совпадающей резолюции. Совершенно очевидно, что президент получал огромную свободу в определении как направлений военной активности, так и масштабов вовлеченности и продолжительности последней. Фактически президент использовал эту резолюцию как заменитель объявления войны.

Р. Никсон продолжил практику «имперского президентства»⁵⁶ игнорировать конгресс при принятии решений о применении вооруженных сил. При нем США вели боевые действия в Камбодже, которые также не были одобрены конгрессом.

Однако «имперское президентство» выявило границы внешнеполитического влияния США⁵⁷: Вьетнам показал неспособность США добиться решающего военного успеха в войне против страны «третьего мира», Карибский кризис продемонстрировал опасность нагнетания отношений с СССР, Европа и Япония, опираясь на свой экономический рост, все более стремились заменить американскую гегемонию партнерством, «нефтяной шок» 1973 г. показал США глубину их энергетической зависимости. Кроме того, в 1972 г. в США разразился «уотергейтский» скандал, раскрывший злоупотребления президента Р. Никсона своими полномочиями⁵⁸.

В 1970-е гг. институт президентства переживал кризис. Конгресс провел ряд реформ, призванных установить контроль над деятельностью исполнительной ветви власти. С точки зрения военной политики, важнейшим из этих актов был Закон о военных полномочиях (ЗВП) 1973 г. В американском обществе заговорили об «ослабленном президентстве». Однако эти реформы не подняли престиж США на международной арене. Скорее, наоборот, с внешнеполитической точки зрения, 1970-е гг. были

⁵⁵ The Tonkin Gulf Resolution (August 7, 1964) // Department of State Bulletin. – 1964. – August 24. – Sec. 2, 3. – P. 268. – Mode of access: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/pentagon3/ps12.htm> (accessed September 14, 2009).

⁵⁶ См. работу А. Шлезингера-мл. «Имперское президентство»: Шлезингер-младший А. Указ. соч. – С. 399-487.

⁵⁷ Шлезингер-младший А. Указ. соч. – С. 406.

⁵⁸ 17 июня 1972 г. в штаб-квартире Демократической партии в Вашингтонском отеле «Уотергейт» была обнаружена группа лиц, установивших прослушивающие устройства. Расследование «Вашингтон Пост» показало, что организацией этой акции занимались бывшие сотрудники Комитета по переизбранию президента (Р. Никсона), а один из них работал непосредственно в Белом доме. Оказалось, что случай в «Уотергейте» был лишь звеном в цепи незаконных актов, организованных и профинансированных ближайшими сотрудниками. В США активно обсуждалась личная причастность к ним президента, который под угрозой импичмента подал в отставку.

для США далеко не самым благоприятным периодом. Им пришлось уйти из Индокитая (Вьетнам и Камбоджа), столкнуться с растущей изоляцией в ООН, революцией и кризисом с заложниками в Иране, бойкотом со стороны ОПЕК. В результате появились жалобы уже не на «слишком сильное» («имперское») президентство, а на «находящееся в опасности», чрезмерно ослабленное. После реформ 70-х гг. на первый план вышла задача подъема престижа исполнительной ветви власти. Поэтому конгресс сквозь пальцы смотрел на то, что Белый дом игнорировал положения принятых в 70-е гг. актов⁵⁹. Преодолению кризиса 70-х также способствовало наличие долгосрочной тенденции – института президентства в интересах национальной безопасности, важнейшими чертами которого являлись решительность, активность, секретность, быстрота реакции.

Президентам 1980-х гг. Р. Рейгану и Дж. Бушу-старшему удалось вновь изменить соотношение сил в военной политике в пользу исполнительной власти. Были совершены военные вмешательства в Ливане (1982-1984), Гренаде (1983), Панаме (1989), Ираке (1991). Во всех случаях роль конгресса была второстепенной при явном доминировании президента⁶⁰.

Конец «холодной войны» породил надежды на более стабильный мировой порядок, в котором применение военной силы отойдет на второй план, а на первый выйдет экономическая активность. В США к власти приходит Б. Клинтон, который с успехом выигрывает президентские выборы у Дж. Буша-старшего с лозунгом «Глупец, все дело в экономике!». Тем не менее, проблема применения военной силы за рубежом не перестала быть актуальной для США. Несмотря на рост значения в период после «холодной войны» «мягкой» безопасности, современная ситуация показывает, что военная сила (или угроза ее применения) остается важным инструментом политики. Она с успехом может быть использована в ситуациях, когда не существует непосредственной угрозы безопасности, а также, когда угроза «искусственно преувеличена»⁶¹ (например, война в Ираке 2003 г.). После окончания «холодной войны» США, не имея противовеса в виде равной (или по крайней мере, близкой) по мощи державы, почувствовали себя «более свободными» для интервенций. Результатом стало активное военное вмешательство за границей. Так, при администрации Б. Клинтона США совершили ряд крупных военных

⁵⁹ Дерябина Е.М. Партийно-политическая борьба в США по вопросу о прерогативах исполнительной власти в области внешней политики в конце 60-х – первой половине 70-х гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03. – М., 1993. – С. 17.

⁶⁰ Подробный анализ отношений президента и конгресса в области военной политики при Р. Рейгане и Дж. Буше-старшем представлен в работе В.Н. Коньшева: Коньшев В.Н. Принятие решений о военных интервенциях: отношения президента и конгресса США (1982 – 1991 гг.). – СПб: ВИРД, 1999. – 159 с.

⁶¹ Сергунин А.А. Российская внешнеполитическая мысль: проблемы национальной и международной безопасности : монография. – Н. Новгород: НГЛУ, 2003. – С. 73.

вмешательств, самые заметные из которых были в Сомали (1992-1994), Гаити (1993-1994), Боснии (1994-1995), Югославии (1998-1999). Кроме того, вооруженные силы США предпринимали бомбардировки Афганистана, Судана и Ирака⁶².

Б. Клинтон думал о себе как о «внутреннем» президенте, то есть, предполагал сконцентрироваться в первую очередь на внутренней политике. Он разделял это убеждение со многими другими президентами (например, то же самое говорил Вильсон в 1913 г.). Однако Б. Клинтон столкнулся с недоверием к себе как к верховному главнокомандующему. Свою роль сыграли два обстоятельства. Во-первых, Б. Клинтон был единственным президентом со времен Второй мировой войны, кто не служил в армии (тем более, в разгар Вьетнамской войны). Во-вторых, его отношения с Пентагоном были напряженными из-за скандала с попыткой президента дать гомосексуалистам право служить в вооруженных силах, что не встретило понимания среди военных. Как указывает С. Блюменталь, Колин Пауэлл (в тот период председатель ОКНШ) смотрел на Клинтона, как на человека, вмешивающегося не в свои дела⁶³. В результате Б. Клинтон попытался в минимальные сроки продемонстрировать американскому обществу свою «жесткость» и решимость в качестве верховного главнокомандующего.

Для Б. Клинтона было характерным настаивать на своих военных полномочиях в ущерб прерогативам конгресса. Так, когда в октябре 1993 г. конгресс решил запретить использование американских вооруженных сил в Сомали и Гаити, президент заявил, что не допустит такого вмешательства в свои военные полномочия. Б. Клинтон считал, что конституция возлагает на президента окончательное право принятия решения в области военной политики. По мнению одного из самых авторитетных специалистов по проблеме военных полномочий и роли конгресса во внешней политике, научного сотрудника Библиотеке конгресса Л. Фишера, это означало интерпретацию власти президента фактически в духе английской королевской модели, которая была отвергнута «отцами-основателями»⁶⁴.

Б. Клинтон активно использовал международные организации (ООН, НАТО) для начала военных операций в обход конгресса. Б. Клинтон дважды (в 1994-1995 гг. в Боснии и в 1999 г. в Косово) полагался на НАТО в качестве инстанции, санкционирующей военные операции с участием вооруженных сил США. Оправдывая бомбардировки Боснии в 1994 г., президент США указывал, что они уполномочены ООН. Когда ООН отказывала США в полномочиях, последние обнаружили стремление

⁶² Подробное описание отношений президента и конгресса США в процессе принятия решений о военных интервенциях в период администрации Б. Клинтона можно найти в работе Л. Фишера: Fisher L. *Presidential War Power*; 2nd edition, Revised. – Lawrence, University Press of Kansas, 2004. – 318 p.

⁶³ Blumenthal S. *The Clinton Wars*. – London: Viking, 2003. – P. 60.

⁶⁴ Fisher L. *Presidential War Power* ... P. 4.

полагаться исключительно на НАТО, что и произошло в 1999 г. в Югославии. Л. Фишер считает, что этими действиями полномочия конгресса объявлять войну были делегированы международным организациям, и, следовательно, роль законодательной ветви власти в военной политике США еще более снизилась⁶⁵. Эту позицию, видимо, стоит смягчить. Не только конгресс, но и исполнительная ветвь власти в США не заинтересованы в том, чтобы международные организации могли указывать Соединенным Штатам, что им делать. Белый дом может использовать санкции, выданные международными организациями, в качестве тактического средства с целью отстранения конгресса от участия в процессе принятия решений о военных операциях. Тем не менее, сама возможность апеллировать к НАТО и ООН в качестве инстанций, уполномочивающих военную активность США, явно не благоприятствует повышению роли конгресса.

События 11 сентября 2001 г. вновь сделали актуальной проблему роли конгресса в военной политике США. Весной 2002 г. конгресс провел слушание по проблеме военных полномочий применительно к пост-сентябрьским реалиям. Сторонники пропрезидентской позиции в вопросе о военных полномочиях настаивали на том, что характер противника (международных террористических организаций) и бескомпромиссность войны с ним изменяют баланс сил между президентом и конгрессом в сторону увеличения прерогатив главы исполнительной власти. Так, представитель министерства юстиции Дж. Ю, указывая на невозможность четкой локализации террористической угрозы, подчеркивал ее неуязвимость для традиционных военных методов⁶⁶. На этом основании Дж. Ю и другие сторонники президентских полномочий (эксперты Р. Веджвуд и Е. Берлинг, а также декан Колумбийской юридической школы Д. Кмайек) полагали, что право конгресса объявлять войну (а, следовательно, и настаивать на своей активной роли в военной политике, которая основывается на этом праве) не является в современных условиях актуальным. Д. Кмайек утверждал, что объявление войны имеет больше международное значение⁶⁷, следовательно, не является необходимым, когда речь заходит о важнейших национальных интересах.

Р. Веджвуд, указывая на эволюцию форм войны по сравнению с начальным периодом истории США, подчеркивала, что существует принципиальная разница между пониманием войны в XVIII в. и самообороной, которая на современном этапе истории является главным оправданием вступления в военные конфликты. Традиционная концепция

⁶⁵ Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism. Hearing before the Subcommittee on the Constitution, Federalism and Property Rights of the Committee of Judiciary. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd Session. April 17, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:85888.wais (accessed November 18, 2009).

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism. April 17, 2002.

«неизбежной» угрозы должна быть изменена в условиях возможного нападения с использованием ОМП. Р. Веджвуд по этому поводу заявляла: «С ОМП нам может понадобиться более решительный и ранний ответ»⁶⁸. Теоретическим основанием рассуждений Р. Веджвуд в данной связи выступил тезис бывшего министра обороны и госсекретаря США Э. Рута, который рассуждал о праве на «самооборону путем предотвращения ситуации, когда будет уже слишком поздно защищаться»⁶⁹. Однако конгресс не склонен оспаривать полномочия президента по обеспечению безопасности США в условиях «неизбежной» угрозы и предпринятые на этом основании несанкционированные военные акции. Претензии конгресса касаются участия в формировании общего курса военной политики США.

Тезис, который находит отражение в заявлениях представителей исполнительной власти о том, что, с учетом эволюции форм войны в современном мире, конституционное право конгресса объявлять войну не является более актуальным, можно оспорить. Война, как она понималась «отцами-основателями», была для них тем же самым, чем была «абсолютная» война для К. Клаузевица – «мыслимым пределом» продолжения политики другими средствами⁷⁰. О разнообразии форм войны можно говорить и применительно к раннему периоду американской истории⁷¹. Конституционное право объявления войны конгресс склонен трактовать как полномочие санкционировать любые военные операции за границей, в ситуациях, когда выдача такой санкции законодательным органом является возможной и не представляет угрозу для США.

Можно вполне обоснованно предположить, что законодатели всегда будут сопротивляться суждениям, отрицающим или ставящим под сомнение пригодность конституционной структуры к вызовам новейшего времени. Само функционирование американской государственной системы во многом обеспечивается символической ценностью конституции. Следовательно, любые попытки сторонников прерогатив президента отстаивать его полномочия, основанные на предположении о несоответствии Основного закона США условиям современности, неизбежно будут сталкиваться с критикой в конгрессе. Обращение к конституции, по всей видимости, будет характерным для последующих дебатов о разграничении полномочий между президентом и конгрессом.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Анализ политического реализма показывает, что война, даже с учетом разнообразия ее форм в условиях современности, все равно должна пониматься как продолжение политики, а не ее замена: Коньшев В.Н. Американский неореализм о природе войны: эволюция политической теории. – СПб.: Наука, 2004. – С. 217.

⁷¹ На это указывает Л. Фишер, утверждая, что «отцы-основатели» предполагали ведение Соединенными Штатами «необъявленных» войн, санкционирование которых должно быть прерогативой конгресса: Fisher L. Presidential War Power ... P. 9.

Провозглашение «войны с терроризмом» не могло, таким образом, стать достаточным условием для кардинального решения проблемы распределения военных полномочий между президентом и конгрессом США. В связи с этим и Капитолий, и Белый дом предпочли переключиться с теоретических дискуссий о взаимоотношениях ветвей власти в области военной политики на практические вопросы о том, необходимы ли Дж. Бушу-младшему дополнительные санкции на военное вмешательство (речь идет в первую очередь об Ираке, поскольку в начале 2002 г. Белый дом дал понять законодателям, что именно эта страна станет в скором времени мишенью США).

За вторую половину XX в. конгресс настолько привык к президентскому лидерству в военной политике, что зачастую оно воспринимается на Капитолийском холме как само собой разумеющаяся характеристика американской политической системы. Частично это отражает современные реалии, однако не всегда способствует улучшению качества политики. Тот факт, что конгресс не осознает своих полномочий, проявляется в том, что его члены довольно часто позволяют себе необдуманные высказывания о прерогативах президента во внешней и военной политике. В таких случаях законодатели говорят, что президент «проводит внешнюю политику», он «доминирует» в этой области, а в качестве верховного главнокомандующего может посылать вооруженные силы США куда захочет. Кроме того, для современного конгресса характерно пренебрежение своими военными полномочиями. Так, во время слушаний в 1983 г., посвященных тайным операциям, председатель КР палаты представителей Э. Боланд заявил: «Сегодня мы встретились не для того, чтобы обсуждать доминирование президента во внешней политике»⁷². После 11 сентября 2001 г. конгрессмен Д. Обей утверждал, что военные полномочия конгресса в условиях современности не играют значимой роли⁷³.

Пост-вьетнамский период американской истории показывает, что односторонние действия исполнительной власти в области внешней и военной политики, как правило, контрпродуктивны как для Белого дома, так и для страны в целом. Лучший рецепт успешного политического курса для президента – желание и способность заручиться поддержкой и сотрудничеством с конгрессом. Многие политические деятели исполнительной власти демонстрировали понимание этого обстоятельства. В 1975 г. госсекретарь Г. Киссинджер говорил о том, что признание конгресса в качестве равноправной ветви власти является единственной основой для эффективной внешней политики. В 1988 г. юридический советник государственного департамента при Р. Рейгане, выступая перед

⁷² Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 279.

⁷³ CR, 2001. September 14. – Mode of access: <http://www.gpoaccess.gov/crecord/index.html> (accessed January 30, 2009). – H5621.

КИД сената, утверждал, что президент признает «критически важную роль» конгресса в военной политике. Даже члены экспертного сообщества, выступающие за лидерство президента в области внешней и военной политики, заявляют, что сотрудничество послужит национальным интересам лучше конфронтации. Так, по словам исследователя Р. Тернера, хотя президент и обладает большим объемом независимой власти, в долгосрочной перспективе такая политика практически гарантировано потерпит поражение, если конгресс и американский народ не понимают и не поддерживают ее⁷⁴. Дж. Буш-младший, стремясь выглядеть «сильным» лидером, считал, что основной характеристикой такового во взаимоотношениях с конгрессом является недопущение возникновения кризисов, осложняющих проведение политики (в отличие от «слабых президентов», к которым Дж. Буш-мл., безусловно, не желал относить себя)⁷⁵. Однако, признавая эти обстоятельства, члены исполнительной власти не всегда действуют в соответствии с ними, а законодатели не всегда обладают желанием и волей заставить их выполнять свои обещания.

Таким образом, в американской истории обнаруживается тенденция к периодическому возрастанию военных полномочий президента в периоды войн и политических кризисов. Но со второй половины XX в. доминирование президента в вопросах военной политики стало практически постоянным. Деятельность американских президентов прошлого заложила прецеденты, на которых теперь во многом основывается понимание современными президентами своих прерогатив.

Однако это не означает, что конгресс автоматически отходит на вторые роли в военной политике США. Многие определяются конкретной ситуацией и желанием законодателей бросать вызов президенту и настаивать на собственных полномочиях. Такой путь, по-видимому, является наиболее перспективным в деле повышения роли законодательной ветви власти в процессе формирования и осуществления военной политики США.

Судебная ветвь власти о военных полномочиях президента и конгресса. Решения судебной ветви власти США, несмотря на то, что к ним не раз прибегали в попытках определить границу между прерогативами президента и конгресса во внешней и военной политике, кардинально не изменили ситуацию.

Часть таких решений закрепляла за президентом новые полномочия. Так, еще в 1800 г. Верховный суд одобрил президентское право вести необъявленные войны. В таких случаях конгресс должен был

⁷⁴ Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 280.

⁷⁵ См. например: President, House Leadership Agree on Iraq Resolution. October 2, 2002. – Wash.: The White House, 2002. – Mode of access: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-7.html> (accessed August 15, 2009).

реализовывать свою конституционную прерогативу объявления войны в скрытой форме, посредством поддержки действий президента⁷⁶. Впоследствии Верховный суд часто устанавливал, что президент в определенные периоды имел не противоречащую конституции возможность использования вооруженных сил США без предварительного согласия конгресса (дела *Martin v. Mott* (1827), *The Prize Cases* (1863), *The Protector* (1871)). Например, в выступлении по делу «Прайз» (англ. *The Prize Cases*) судья Дж. Гриер указывал: «Если война началась с нападения иностранной державы, президент не только уполномочен, но и обязан ответить силой на силу. Он не инициирует войну, но обязан принять вызов, не дожидаясь выдачи специальных полномочий законодательным органом»⁷⁷.

С другой стороны, Верховный суд также устанавливал, что прерогативы не могут быть получены какой-либо личностью или институтом посредством не вызывающего возражения их использования. Судья Феликс Франкфуртер постановил, что «нелегальность не может стать законной через практику»⁷⁸.

Некоторые решения судебной власти носили противоречивый характер и не могут быть сегодня вряд ли могут быть истолкованы как дающие президенту определенные полномочия. Тот факт, что президент с момента образования США стал занимать лидирующее положение в осуществлении отношений с другими державами, привел некоторых обозревателей к мысли о том, что внешняя политика – исключительная вотчина главы исполнительной власти. В 1800 г. Джордж Маршалл (будущий верховный судья США) заявил: «Президент – единоличный орган нации в ее внешних сношениях, и ее единоличный представитель перед другими нациями». Однако, американские исследователи Р. Дэвидсон и У. Олезек считают, что Дж. Маршалл не имел в виду единоличное ведение внешней политики президентом. Скорее, он полагал, что президент призван самостоятельно осуществлять внешнюю политику, которая, тем не менее, должна формулироваться совместно с конгрессом⁷⁹.

В 1936 г. судья Джордж Сазерленд постановил (дело «Соединенные Штаты против «Кертисс-Райт Экспорт»»), что законодательство в области внешней политики всегда должно предоставлять президенту определенную степень свободы действий и свободу от юридических ограничений, что было бы недопустимым, если бы речь шла исключительно о внутренней политике⁸⁰. Однако, это решение касалось исполнения президентом акта конгресса и, следовательно, не может

⁷⁶ Farrar-Myers V.A. *Transference of Authority: The Institutional Struggle Over the Control of the War Powers // Congress and the Presidency*. – 1998. – Vol. 25 (Autumn). – №2. – P. 185.

⁷⁷ Farrar-Myers V.A. *Op. cit.* – P. 185.

⁷⁸ *Ibid.* – P. 185.

⁷⁹ Davidson R.H., Oleszek W.J. *Op. cit.* – P. 414.

⁸⁰ Davidson R.H., Oleszek W.J. *Op. cit.* – P. 414.

убедительно обосновать доминирования исполнительной власти в сфере внешней политики. В 1952 г. судья Роберт Джексон постановил, что президент «может действовать во внешней политике без санкции конгресса, но не в том смысле, что он может действовать против конгресса»⁸¹.

Рассматриваемые в совокупности, решения судов не дают четкого разграничения полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти. С одной стороны, они поддерживают право президента проводить внешнюю политику и вводить в действие вооруженные силы. С другой, - оберегают конституционные прерогативы конгресса в этой области. И те, и другие решения, безусловно, соответствуют конституции, но не приближают к решению вопроса о военных полномочиях президента и конгресса.

В принципе Верховный суд может выступать участником решения спора между президентом и конгрессом, но только тогда, когда обе ветви власти стремятся максимально использовать свои полномочия в политической борьбе. Подобной решимости у конгресса не было, по крайней мере, со времен принятия Закона о военных полномочиях (ЗВП). Так, В 2002 г. шесть членов конгресса подали в суд с целью запретить президенту вести войну на основании положений иракской резолюции. Суд постановил, что только в случае, если президент и конгресс («политические ветви власти») находятся решительной оппозиции по вопросу о ведении Соединенными Штатами военной политики, вопрос может быть решен в судебном порядке. В случае с Ираком, конгресс не преследовал цель ограничить полномочия президента. После судебного решения иск против администрации поддержали уже 12 членов конгресса. Однако в процессе нового разбирательства суд не нашел доказательств того, что президент действовал без явной санкции со стороны конгресса, или же против очевидного сопротивления законодательной ветви власти⁸².

Еще в середине XX в. судебная власть указывала, что бездействие и незаинтересованность конгресса в решении насущных политических вопросов, позволяет (или даже провоцирует) односторонние действия исполнительной власти. Судья Ф. Франкфуртер отмечал, что полномочия законодательной и исполнительной ветвей власти основаны не только на тексте конституции, но и на практических действиях обеих, что раскрывают конституционные формулировки. Как справедливо отмечает Л. Фишер, такие заключения судебной власти поощряли президента к дальнейшему наступлению на прерогативы конгресса⁸³, поскольку успех в этой деятельности подтверждал право президента на такую трактовку конституции, которая была бы благоприятной для него.

⁸¹ Ibid. – P. 414.

⁸² Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 230.

⁸³ Ibid. – P. 266.

Конгрессу не стоит ждать, что судебная власть решит за него его проблемы в отношениях с президентом. Как бы то ни было, Капитолий сам должен занимать активную позицию. Только тогда он может рассчитывать на то, что суды примут участие в политической борьбе, хотя уже не обязательно на его стороне. В одной из своих работ Л. Фишер приводит очень лаконичную фразу, объясняющую позицию судебной власти: «Если вы не в состоянии бросить вызов президенту, не обращайтесь к нам»⁸⁴.

Более того, в прошлом конгресс пренебрегал судебными решениями, которые поддерживали его полномочия. В 1973 г. Р. Никсон наложил вето на законопроект, утверждавший, что никакие средства не могут быть выделены для ведения боевых действий в Камбоджи и Лаосе. Конгресс не смог преодолеть президентское вето и согласился на дополнительные 45 дней бомбардировок. Конгрессмен Э. Хольцман (дем. – Нью-Йорк) обратилась в суд с целью запретить президенту проводить военные операции в Юго-Восточной Азии без предварительной санкции конгресса. Судья Оррин Джадд постановил, что конгресс действительно не санкционировал бомбардировки Камбоджи, а его неспособность преодолеть президентское вето не может рассматриваться как выдача полномочий на военную операцию. Судья посчитал неприемлемой ситуацию, при которой президенту необходимо заручиться поддержкой всего лишь одной трети членов конгресса плюс один голос для того, чтобы вести войну. Но конгресс не пожелал воспользоваться решением суда и заключил компромисс с президентом⁸⁵.

Исходя из вышеизложенного, представляется логичным, что в современных условиях судебная власть с большой неохотой вмешивается в отношения президента и конгресса в вопросах внешней и военной политики. Несмотря на то, что законодатели часто направляют запросы в суд, пытаясь выяснить законность действий президента, это оказывается бесполезным. Суды, как правило, заключают, что проблема является не юридической, а политической, тем самым устраняясь от участия в борьбе законодательной и исполнительной ветвей власти.

Таким образом, постановления Верховного суда США также приводят к патовой ситуации при попытке однозначного ответа на вопрос о распределении прерогатив в области военной политики.

Современные теоретические представления о конституционных полномочиях президента и конгресса. Современный взгляд на американскую Конституцию показывает, что она не была плодом одного проекта, а скорее, компромиссом между влиятельными политическими силами того времени, которые по-разному относились к роли законодательной и исполнительной ветвей власти в правительстве.

⁸⁴ Фишер Л. Военные полномочия ... С. 265.

⁸⁵ Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 271.

Результатом явилась сложная система переплетения власти и взаимного контроля, которая не позволяет сделать однозначный вывод о том, какая из ветвей власти должна доминировать в государственном управлении, в общем, и в решении вопросов военной политики, в частности.

Многие исследователи конституции США сегодня считают, что она должна рассматриваться не только как явление формально-юридическое, сколько как явление реально существующее и эволюционирующее. С этим связано понятие так называемой «живой конституции». Западные исследователи признают, что конституционное право – это не только то, что записано в Конституции ее создателями, но результат непрерывного изменения социально-политических ценностей, а также постоянной интерпретации конституционных норм. По мнению западных политологов, Конституция США во многих отношениях «заново пишется» с каждым новым поколением. (Harmon M. (ed.) *Essays on the Constitution of the United States*, 1978; Sandalow T. *Constitutional Interpretation*, 1981; Miller A. *Separation of Powers – Does It Still Work?* 1977). Данная точка зрения не является доминирующей. Некоторые исследователи полагают, что Конституцию нужно подвергать исключительно формально-юридической трактовке, а судебный процесс (правда, в основном это касается уровня штатов) во многом исходит из предпосылки об отсутствии эволюции Основного закона США. Но все больше исследователей считают, что текст Конституции соотносится с положением наших дней лишь «метафорически», основные рамки и ограничения Конституции сохраняют лишь «теоретический» смысл⁸⁶.

Так, сегодня вполне очевиден разрыв между формальной конституцией и «живой». Фактически, с момента образования США в политической системе начали возникать элементы, не предусмотренные «отцами-основателями». Например, политические партии. Дж. Вашингтон, Т. Джефферсон, Дж. Адамс, А. Гамильтон недвусмысленно выступали против образования партий. В конституционном смысле партии в США до сих пор остаются неинституционализованны. По сравнению с текстом Конституции и начальным периодом истории США, трансформировались функции традиционных ветвей государственной власти. Например, Верховный суд присвоил себе право интерпретации Конституции, т.е. по факту, превратился из сугубо судебной инстанции в политическую силу. Влияние Верховного суда особо заметно, когда он признает законы несоответствующими Конституции. Основной закон США также не предусматривает создание системы комитетов Конгресса, которая отводит на второй план пленумы обеих палат. Усиление полномочий исполнительной ветви власти, столь характерное для современного этапа, также не находит прямого выражения в тексте Конституции⁸⁷. Стоит

⁸⁶ Конституция США ... С. 181.

⁸⁷ Мишин А.А., Власихин В.А. Указ. соч. – С. 14.

подчеркнуть, что большую роль в создании «живой» конституции сыграла именно исполнительная власть, в особенности фигуры незаурядных президентов (Э. Джексон, А. Линкольн, Ф. Рузвельт и др.)⁸⁸.

Таким образом, идея состоит не в том, чтобы достичь образца, предусмотренного «отцами-основателями», но в том, чтобы формировать политический процесс, не противоречащий конституции. До тех пор, пока президент и конгресс смогут ссылаться на основополагающие конституционные принципы (исключительные конституционные полномочия, «разделение властей», «сдержки и противовесы»), политическая практика не войдет в неразрешимое противоречие с конституционными нормами, и, следовательно, радикальной реформы политической системы не потребуются.

Ряд современных американских политологов высказывают точку зрения, согласно которой анализ конституции с позиции выяснения военных полномочий президента и конгресса является бесполезным в том смысле, что он никак не приближает исследователя к разрешению этой проблемы⁸⁹. Действительно, обосновывая важность «сдержек и противовесов», Дж. Мэдисон писал в «Федералисте» о том, что «честолюбие должно противостоять честолюбию»⁹⁰, указывая на неизбежность активного вовлечения всех ветвей власти в управление государством. А. Гамильтон, озабоченный возможностью чрезмерного усиления законодательной власти, считал желательным, чтобы «президент дерзал проводить свою точку зрения энергично и добивался решений»⁹¹. Однако знание конституционных положений и их интерпретаций является востребованным в политической борьбе в США. Ссылки на конституцию, на авторитет «отцов-основателей», на последующие акты, раскрывающие конституционные положения активно используются сторонниками как президентских полномочий, так и прерогатив конгресса. С учетом этого знание конституционных норм о военных полномочиях президента и конгресса продолжает оставаться актуальным.

Закон о военных полномочиях. Самой заметной после принятия Конституции США попыткой законодательно определить военные полномочия Президента и Конгресса стал Закон о военных полномочиях 1973 г. (ЗВП). Он стал своеобразной ответной реакцией конгресса на усиление президентской власти в области внешней и военной политики, которое стало особенно заметным во второй половине XX в. Авторы законопроекта посчитали этот процесс чрезвычайно неблагоприятным, так

⁸⁸ Согрин В.В. Указ. соч. – С. 327.

⁸⁹ См., например: Harknett R.J., Thomas N.C. The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force // Congress and the Presidency. – 1998. – Vol. 25 (Spring). – №.1. – P. 2.

⁹⁰ Федералист № 51. – С. 346.

⁹¹ Федералист № 71. – С. 468.

как его результатом стало втягивание США в длительную, кровопролитную и бесславную Вьетнамскую войну.

Целью ЗВП было ограничение «расширенного» понимания военных полномочий Президента. Создатели закона верили в то, что они выполняют намерение «отцов-основателей», обеспечивая «коллективное суждение» (collective judgment) законодательной и исполнительной ветвей власти о введении в действие вооруженных сил США⁹². Решить данную проблему предполагалось двумя способами. Во-первых, ЗВП определял границы полномочий президента как верховного главнокомандующего. Во-вторых, ЗВП предполагал создание механизма взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти по вопросу о введении в действие вооруженных сил США.

1) Границы президентских полномочий.

Закон подтверждает право конгресса объявлять войну, закрепленное в конституции. По его условиям, как главнокомандующий президент может начинать военные действия, а также использовать вооруженные силы в строго установленных случаях: когда конгресс объявляет войну (п. 2(с)(1)); в силу специальных полномочий, предоставляемых президенту конгрессом (п. 2(с)(2)); при возникновении чрезвычайных обстоятельств в случае «нападения на территорию, владения или вооруженные силы США» (п. 2(с)(3)). Закон наделяет конгресс возможностью оказать самое непосредственное влияние на военную политику президента установлением жестких временных границ для прекращения военной акции. Если в течение 60-90 дней с момента начала военной операции не последует действий законодательной власти (объявление войны, выдача полномочий на использование военной силы, продление временного периода)⁹³, президент обязан ее прекратить. Кроме того, президент должен прекратить использование ВС США также в том случае, если конгресс примет соответствующую совпадающую резолюцию (принимается раздельно обеими палатами конгресса и не подлежит подписи президента)⁹⁴.

2) Механизм взаимодействия между президентом и конгрессом

Президент обязан постоянно информировать конгресс о начале и ведении боевых действий и регулярно проводить с ним консультации на этот счет (п. 3). Согласно ЗВП, президент должен консультироваться с конгрессом «в любом возможном случае», когда американские вооруженные силы введены в военные действия, и делать это «регулярно» до тех пор, пока боевые действия не закончатся или войска США

⁹² War Powers Resolution. Joint Resolution Concerning the war powers of Congress and the President. 93rd Congress. November 7, 1973. – Mode of access: http://www.policyalmanac.org/world/archive/war_powers_resolution.shtml (accessed May 24, 2009). - Sec. 2 (a).

⁹³ War Powers Resolution. Sec. 5 (b).

⁹⁴ War Powers Resolution. Sec. 5 (c).

перестанут принимать в них участие. ЗВП также предполагал, что президент должен представить конгрессу отчет не позднее, чем спустя 48 часов с момента введения вооруженных сил в боевые действия, а также обязан направлять последующие отчеты «периодически», но не реже, чем каждые 6 месяцев⁹⁵.

По всем перечисленным направлениям стремления законодателей-инициаторов ЗВП столкнулись с противодействием представителей исполнительной ветви власти. Стремление выполнить волю «отцов-основателей» и утвердить правильный баланс между ветвями власти по вопросу о военных полномочиях не нашло поддержки в госдепартаменте. Представители последнего сразу же после принятия закона указали, что данные условия прямо не упомянуты в конституции. Вследствие чего раздел 2 ЗВП был объявлен не имеющим силы. С тех пор он считается преамбулой⁹⁶.

Что касается ограничения полномочий Президента, то здесь наиболее сильными считаются два положения: о временных границах для прекращения военной операции в 60-90 дней (так называемая «автоматическая» остановка военных действий), о совпадающей резолюции, обязывающей Президента прекратить операцию.

«Автоматический вывод» ВС рассматривался как наиболее сильная мера ЗВП. Конгресс принимает решения значительно медленнее, чем исполнительная власть. Данная мера теоретически позволяла лишить президента этого преимущества, так как теперь даже в том случае, если конгресс окажется неспособным предпринять какие-либо действия, президент обязан будет прекратить осуществление военной операции⁹⁷. Однако положение об «автоматическом» прекращении военных действий доказало свою неэффективность по ряду причин. В кризисной ситуации конгресс вряд ли сможет позволить себе занять нейтральную позицию. Пассивность законодателей может поощрить активность исполнительной ветви власти, которая таким образом получит обоснования для закрепления своей лидирующей роли. Установление контроля конгресса над тактикой (60-90 дней) затрудняло осуществление функций главнокомандующего. С военной точки зрения, данное двухмесячное ограничение некорректно. На 61-91 день вооруженные США могут просто не выполнить пожелания конгресса, не подвергнувшись угрозе уничтожения. Шестидневный срок не актуален еще и потому, что первое время после начала военного конфликта общественное настроение и СМИ находятся на стороне президента, что снижает возможности

⁹⁵ War Powers Resolution. Sec. 3, 4(a)(3), 4(c).

⁹⁶ См.: Коньшев В.Н. Принятие решений ... С. 36-40.

⁹⁷ Это положение считалось наиболее эффективной мерой акта и самими создателями ЗВП: Javits J.K., Kellermann D. Who makes war: The President versus Congress. – N.Y.: William Morrow & Company, 1973. – P. 268.

конгресса сопротивляться его политике⁹⁸. Это положение привело к тому, что президенты стали вообще избегать ссылок на ЗВП.

Положение о совпадающей резолюции также не дает Конгрессу серьезной возможности воздействовать на президента. Если стороны будут соблюдать правила процедуры совпадающей резолюции, для ее принятия потребуется 48 дней. Совпадающая резолюция не обладает силой закона. Эта процедура обычно используется для выражения мнения конгресса и тому подобных ненормативных мероприятий. Более того, положение о совпадающей резолюции является одним из случаев законодательного «вето». Поскольку Верховный суд США в 1983 г. постановил, что использование законодательного «вето» конгрессом противоречит Конституции, данное положение ЗВП утрачивает силу⁹⁹.

ЗВП не создал и эффективного механизма взаимодействия между ветвями власти. Исполнительная власть подходила к требованиям отчетности исключительно формально. Вместо полноценных консультаций президент и члены его администрации, как правило, лишь информируют конгресс о уже принятых решениях, причем в такие моменты, когда законодатели уже не могут серьезно повлиять на развитие событий (например, после начала военной операции) и предпочитают не вмешиваться¹⁰⁰. Президентские отчеты содержат весьма поверхностную информацию о положении дел. И эксперты, и сами законодатели признают их бесполезность для вынесения ответственного суждения¹⁰¹.

Основная проблема в коммуникации между ветвями власти в США по вопросам внешней и военной политики заключается в том, что она не основывается на равнозначных уступках с той и с другой стороны. У исполнительной власти нет чрезвычайной необходимости в поддержании постоянных и обширных контактов с законодателями, поскольку на практике она обладает необходимой информацией и ресурсами для самостоятельного ведения политики. Законодательная власть может помочь в плане обеспечения общенациональной поддержки политики президента, однако в кризисных ситуациях именно он представляет нацию. Следовательно, дополнительная поддержка законодателей не так уж актуальна. С такой позиции понятно, почему президент стремится

⁹⁸ Шлезингер-младший А. Указ. соч. – С. 419. Директор программы «Конгресс во внешней политике» А. Фрай на слушаниях по проблеме военных полномочий в 2002 г. доказывал, что ЗВП не создал эффективного механизма взаимодействия между законодательной и исполнительной властями, но, напротив, часто выступал катализатором возникновения трений между ветвями власти. Ключевую причину этого исследователь видел в устанавливаемой актом связи между позицией конгресса по использованию военной силы и жесткими сроками прекращения операций: Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism. April 17, 2002.

⁹⁹ Конгресс США и проблемы внешней и военной политики / Ю.А. Иванов, М.И. Герасев, В.А. Савельев и др. – М.: Наука, 1989. – С. 70.

¹⁰⁰ См., например: Сергунин А.А. США: аппарат президента по связи с конгрессом и внешняя политика. – Н. Новгород: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990. – С. 153.

¹⁰¹ Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism. April 17, 2002.

рассматривать требования конгресса о предоставлении отчетов как вмешательство в сферу своей компетенции.

ЗВП изобилует рядом нечетких формулировок, которые также лишают его эффективности («угроза вовлечения в боевые действия», «очевидна из обстоятельств», отсутствие определения термина «боевые действия»). Так, Ю.И. Ныпорко полагает, что юридическая неопределенность ряда положений закона делает весьма сомнительной способность конгресса осуществлять на деле право объявления войны и эффективно контролировать использование президентом вооруженных сил в качестве главнокомандующего. Например, ЗВП допускает широкое использование президентом вооруженных сил при отсутствии объявления войны конгрессом, при непосредственном вовлечении вооруженных сил США в конфликт, или же когда такие действия президента диктуются конкретной обстановкой, а также при использовании вооруженных сил, предназначенных для ведения военных действий на территории иностранного государства. Контроль конгресса в этих случаях сводится к получению сообщений о военных действиях, которые предоставляет президент. Этим же президент ограничивается при посылке дополнительных вооруженных сил, которые уже ведут боевые действия на территории иностранного государства. Хотя такие действия ограничиваются 60 днями, они создают перспективу втягивания США в длительный военный конфликт¹⁰².

ЗВП содержит положение, согласно которому, ничто в данном акте не изменяет конституционные полномочия президента и конгресса¹⁰³. В результате оппоненты ЗВП получили возможность настаивать на неконституционности его запретительных положений. Это означает, что исполнительная власть, как и прежде, может обосновать свои внешнеполитические действия теми полномочиями, которые она выводит из расширенной трактовки конституции. С момента принятия ни один президент не признавал полностью конституционности ЗВП. Так, в дебатах о военных полномочиях, которые состоялись в 2002 г., сторонники президентских полномочий указывали, что администрация Дж. Буша-младшего, как и предшествующие, считает, что «полномочия президента вовлекать американские вооруженные силы в военные действия не ограничиваются ЗВП»¹⁰⁴.

Одним из важнейших следствий принятия ЗВП, призванного ограничить произвол исполнительной власти в военной политике, стало то, что теперь полномочия президента, ранее носившие исключительно экстраконституционный характер, получили законодательное

¹⁰² Ныпорко Ю. И. Конституционный механизм взаимодействия президента и конгресса США в области внешней политики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Киев, 1978. – С. 14.

¹⁰³ War Powers Resolution. – Sec. 8 (d) (1).

¹⁰⁴ Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism. April 17, 2002.

подтверждение. В соответствии с данной логикой, ЗВП фактически санкционировал президентские войны. Так, Л. Фишер пишет, что расширенное прочтение закона дает президенту возможность использовать вооруженные силы в одностороннем порядке, по крайней мере, в течение 60 дней «где угодно, в любое время и по любой причине»¹⁰⁵. В этом смысле парадоксальным следствием ЗВП явилось не ослабление исполнительной ветви власти, а, напротив, ее усиление за счет ссылок уже на принятый конгрессом закон.

История применения ЗВП показывает, что он не стал эффективным орудием в борьбе законодательной власти за прерогативы в области военной политики. Конгресс оказался незаинтересованным в том, чтобы полностью настаивать на соблюдении условий акта. Е.М. Дерябина указывает, что «в первоначальный период действия ЗВП на первый план вышла необходимость увеличения престижа президентской власти. Поэтому законодатели сквозь пальцы смотрели на действия президента»¹⁰⁶. Поворот к консерватизму в конце 1970-х гг. и отказ от либеральных идей, на которых основывался ЗВП, привели к тому, что конгресс уклонился от осуществления «духа» резолюции о военных полномочиях и соблюдал только его букву¹⁰⁷. Логично предположить, что прецеденты, созданные подобным невмешательством, позволили в дальнейшем исполнительной власти действовать более свободно по отношению к предписаниям ЗВП.

В то же время, сам факт принятия закона, направленного на ограничение роли исполнительной власти в военной политике, имеет особое значение в противостоянии конгресса и президента в США. А.А. Кокошин характеризует это следующим образом: «Если в конституционном плане конгресс практически ничего не добился в отношении ограничения ряда важных полномочий президента, то в области реальной политики достижения более значительны»¹⁰⁸.

На уровне реальной политики рост влияния конгресса благодаря принятию ЗВП выглядел следующим образом. Анализируя борьбу между президентом и конгрессом в период обсуждения и принятия закона, А.А. Сергунин пишет, что «правительственные лоббисты не смогли предотвратить принятия Капитолием законодательных мер, направленных на некоторое ограничение прав главы государства в данной области»¹⁰⁹.

Именно тот факт, что конгресс добился принятия закона, несмотря на противодействие администрации, позволяет говорить о приобретении им определенной степени влияния на внешнеполитические вопросы. Е.И. Попова в данной связи указывает на периодически возрастающую роль

¹⁰⁵ Fisher L. *Presidential War Power*; 2nd edition ... P. 268.

¹⁰⁶ Дерябина Е.М. Указ. соч. – С. 17.

¹⁰⁷ Политические институты США: история и современность. – М.: Наука, 1988 (IV). – С. 56.

¹⁰⁸ Кокошин А.А. США: за фасадом глобальной политики. – М.: Политиздат, 1981. – С. 327.

¹⁰⁹ Сергунин А.А. США ... С. 159.

конгресса во внешней политике, что оказывает благотворное влияние на последнюю, позволяя до определенной степени предотвращать опасность президентских авантюр¹¹⁰.

Исполнительная власть осознала, что законодатели в принципе могут пойти на решительные меры с целью отстоять свои права во внешней политике. Представители исполнительной ветви власти начали видеть свою задачу не в борьбе с инициативами Капитолия, а в том, чтобы заручиться поддержкой законодателей, что облегчило бы осуществление президентского курса¹¹¹.

Несмотря на то, что ограничивающие положения ЗВП не создавали серьезных проблем для президентов, по мнению Л. Фишера, сам закон сыграл положительную роль. В 1980-е гг. президенты во время военных интервенций действовали так, как будто полагали, что 60-дневный срок действительно является значимым. Даже в ОКНШ считали, что было бы «политически (выделено мной – Д.К.) неразумным бросать вызов конгрессу в данном конкретном случае»¹¹².

После 1970-х гг. конгресс демонстрировал стремление обеспечить, как указывает В.А. Савельев, «долгосрочный, часто даже неоспоримый даже со стороны президента» контроль над внешней политикой¹¹³. С успехом конгресс начал использовать для этого неформальные или косвенные каналы влияния (резолуции, поездки законодателей за рубеж, выступления и заявления по актуальным проблемам и т.д.).

Проблема, однако, заключается в том, что в арсенале конгресса присутствуют либо чрезвычайно решительные меры, могущие привести к потрясению основ государственного механизма США, либо символические, не способные оказать серьезного воздействия на курс администрации (подобно тем ограничениям, которые ЗВП налагал на президентскую военную политику). Отсутствие этого среднего звена и позволяет президенту по-прежнему доминировать в области внешней политики.

Решительные меры, к которым может прибегнуть конгресс (к ним относится само принятие ЗВП), основаны на конституционном положении о праве конгресса принимать «необходимые и соответствующие законы» (статья I, раздел 8). Однако применение «тяжелой артиллерии» (законодательных изменений) для решения конкретных политических проблем далеко не всегда является оптимальным. Издержки в такой ситуации могут оказаться слишком велики, в результате чего более выгодным для конгресса может оказаться следование курсу администрации.

¹¹⁰ Попова Е.И. Американский сенат и внешняя политика (1969-1974). – М.: Наука, 1978. – С. 21.

¹¹¹ Davidson R.H., Oleszek W.J. Op. cit. – P. 428.

¹¹² Fisher L. Presidential War Power ... P. 133.

¹¹³ Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. – М.: Мысль, 1989. – С. 182.

Хотя исполнительная власть не смогла воспрепятствовать принятию ЗВП, по словам А.А. Сергунина, она была удачлива «в саботировании принятых конгрессом законов», благодаря чему «реальный баланс сил в области военной политики в целом по-прежнему склонялся в сторону президентской власти»¹¹⁴. То есть, успешные действия на среднем уровне способствовали тому, что в конкретно-исторических ситуациях президент одерживал верх над конгрессом в области военных полномочий.

Сегодня абсолютное большинство исследователей полагают, что ЗВП не оправдал возложенные на него надежды. Многие призывают вообще отменить его, а подобные инициативы рассматривались в конгрессе в период президентства Б. Клинтона¹¹⁵.

2.2. Методологические подходы к изучению отношений президента и конгресса США в области внешней и военной политики

Оценка роли конгресса во внешней политике. Предлагаемые концепции роли конгресса во внешней политике можно рассматривать как реакцию на тезис о том, что на современном этапе (в особенности, со второй половины XX в.) исполнительная власть является в данной области лидирующей. Сам по себе этот тезис под сомнение не ставится. Однако исследователи акцентируют внимание на том, что он не описывает всю сложность взаимоотношений президента и конгресса. Даже во второй половине XX в. были ситуации, когда вмешательство конгресса во внешнюю и военную политику было очень заметным. Например, в 1970-е гг. после войны во Вьетнаме был проведен ряд реформ, целью которых было ограничение власти президента. Был принят ЗВП, созданы комитеты по разведке в палатах конгресса. Внимание Капитолия к вопросам внешней политики стало настолько сильным, что в США заговорили об «имперском конгрессе» и «ослабленном президентстве». В период 1940-60-х гг., напротив, президент занимал доминирующее положение в сфере внешней политики (время так называемого «имперского президентства»). Начиная с 1980-х гг. конгресс вновь был оттеснен на второй план активной президентской внешней политикой¹¹⁶. Описываемые ниже концепции предлагают более сложные критерии оценки роли конгресса во внешней политике, которые, по мнению их авторов, смогут лучше объяснить реалии политических взаимодействий между Белым домом и Капитолием.

¹¹⁴ Сергунин А.А. США ... С. 159.

¹¹⁵ Farrar-Myers V.A. Op. cit. – P. 194.

¹¹⁶ Эта точка зрения не является единственной. Немецкий исследователь Юрген Хайдекинг считает, что после 1970-х гг. президент так и не смог вернуть себе былое положение, и институт президентства до сих пор находится в кризисе: Американские президенты... С. 47.

Типы внешней политики и роли конгресса. Внешняя политика предполагает реализацию большого числа мероприятий различной направленности. Ряд исследователей считает, что их условно можно разделить на три группы, которые и образуют так называемые типы внешней политики: структурная политика, стратегическая политика и кризисная политика¹¹⁷. Степень влияния конгресса на различные типы внешней политики неодинакова.

1) Структурная политика включает в себя управление размещением ресурсов и людей. К структурной политике относится, например, выделение ассигнований на оборону, строительство военных объектов, иностранную помощь.

Очевидно, что ключом к влиянию конгресса на структурную политику является его «власть кошелька». Большая часть работы в русле структурной политики осуществляется в комитетах конгресса, которые устанавливают связи с промышленными компаниями и ведомствами исполнительной власти (так называемые «железные треугольники» или «субправительства»¹¹⁸).

Уровень влияния конгресса на структурную политику, по сравнению с другими типами, можно определить как максимальный.

2) В рамках стратегической политики осуществляется реализация национальных интересов дипломатическим или военным путем. Здесь формируются цели и средства воздействия США на другие страны. Стратегическая политика включает определение общего уровня затрат на внешнеполитические и оборонные программы, численности вооруженных сил, продажи оружия иностранным державам, реакции на проблемы ограничения демократических свобод и нарушения прав человека в других странах, курса в отношении международных организаций.

В решении вопросов стратегической политики участвуют не только высшие должностные лица исполнительной власти, но и члены комитетов конгресса.

Главный ресурс влияния конгресса на стратегическую политику – «власть кошелька», которую он может использовать для давления на президента, корректировки его программ в области внешней и военной политики. Однако, возможности конгресса влиять на стратегическую политику с помощью «власти кошелька» заметно уменьшились после Второй мировой войны. В большинстве случаев конгресс стал лишь реагировать на цели президента, фактически соглашаясь с ростом военного бюджета, увеличением численности вооруженных сил, повышением

¹¹⁷ См.: Davidson R.H., Oleszek W.J. Op. cit. – P. 415-428; Haney P.J., Vanderbush W. Clinton, Congress, and Cuba Policy Between Two Codifications: The Changing Executive-Legislative Relationship in Foreign Policy Making // Congress and the Presidency. – 2002. – Vol. 29 (Autumn). – №2. – P. 171-194.

¹¹⁸ Schoenbrod D. Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation. – New Heaven and London: Yale University, 1995. – P. 83.

объема военной помощи другим странам¹¹⁹. Конгресс обладает и другими, нефинансовыми рычагами влияния на стратегическую политику, которые, однако, менее эффективны. Сюда относятся:

- законодательные директивы (например, поправка Джексона-Вэника¹²⁰);
- законодательное принуждение (принятие или угроза принятия закона, обязывающего президента следовать определенным курсом);
- законодательные запреты (как правило, поправки, прямо запрещающие какие-либо действия. Нарушение условий таких поправок может привести к серьезным конфликтам между Белым домом и Капитолием, как, например, произошло в деле «Иран-контрас»);
- резолюции и политические заявления (подчас они могут содержать свежие политические идеи или сигнализировать президенту о настроениях на Капитолийском холме);
- политический надзор (проведение слушаний и расследований деятельности исполнительной власти);
- неформальное воздействие (личные контакты с президентом или представителями администрации)¹²¹.

Президент занимает лидирующее положение в проведении стратегической политики, что основано на его праве инициировать политику, а также его власти вето. Уровень воздействия конгресса является средним: конгресс обладает меньшими возможностями влиять на стратегическую политику, нежели на структурную, но большими, по сравнению с кризисной. Чаще всего конгресс лишь отвечает на президентские инициативы в «стратегической» политике, однако многие процессы в русле этого типа политики требуют привлечения конгресса.

3) Кризисная политика связана с защитой жизненно важных интересов от явных угроз. Она предполагает, что все иные цели временно становятся второстепенными. В процессе принятия решений в таких случаях участвуют высшие чиновники исполнительной власти (президент, министр обороны, госсекретарь, советник по национальной безопасности, директор ЦРУ). Лишь некоторые члены конгресса допускаются к принятию решений. Как правило, речь идет о председателях обеих фракций в палатах конгресса и во внешнеполитических комитетах (КИД, КДВС, КР). В такой ситуации маловероятно, что членам конгресса удастся получить высокую степень доступа или же быть непосредственно вовлеченными в решение вопроса (см., например, описание процесса принятия решения о военной операции в Афганистане (2001) во второй

¹¹⁹ Davidson R.H., Oleszek W.J. Op. cit. – P. 421.

¹²⁰ Поправка к Закону о торговле 1974 г., которая связала выполнение торгово-экономических соглашений между США и СССР с соблюдением последним гражданских прав и свобод (прежде всего, свободы эмиграции). После развала СССР неоднократно говорилось об ее отмене в отношении России, но этого так и не произошло.

¹²¹ Davidson R.H., Oleszek W.J. Op. cit. – P. 423.

главе). Иными словами, возможности влияния конгресса на кризисную политику минимальны. Решения о применении вооруженных сил, как правило, относятся именно к этому типу политики.

Подход, основанный на выделении различных типов политики, демонстрирует свою полезность, помогая предвосхитить степень влияния, которую может иметь каждый из властных институтов в отношении различных проблем внешней политики. Для практического исследования целесообразно, таким образом, определить, какие стороны рассматриваемого политического процесса относятся к тому или иному типу политики. Далее следует предположить возможные степени влияния президента и конгресса уже относительно данных сторон. И уже после этого следует оценивать действия законодательной и исполнительной властей в отношении конкретного внешнеполитического вызова.

«Активность» и «агрессивность» конгресса (Ральф Картер и Джеймс Скотт). Академические дискуссии о роли конгресса во внешней политике обычно сосредоточены на вопросе о том, можно ли считать, что конгресс стал более влиятельным в этой сфере, или же нет. Основная проблема с данным подходом заключается в том, что он часто дает довольно противоречивые результаты. Эти дебаты берут начало со времени функционирования «имперского» конгресса, которому на фоне неудач администрации (война во Вьетнаме, Уотергейт) удалось, преодолев сопротивление Белого дома, принять некоторые акты, призванные усилить контроль законодательной власти над исполнительной. Однако и то, в какой степени эти меры достигли своих целей, и можно ли вообще говорить о них как о положительном для конгресса опыте, остается предметом споров. Сторонники конгресса настаивают, что этот институт является неотъемлемой частью современного внешнеполитического процесса в США. Скептики доказывают, что конгресс по большинству вопросов уступает давлению Белого дома.

Не чувствуя возможности занять какую-либо из указанных позиций или же выработать компромисс между ними, американские исследователи Дж. Скотт и Р. Картер предлагают описывать отношения конгресса с Белым домом во внешнеполитической сфере, используя уже не один критерий, каким традиционно (и как правило, имплицитно) полагается «степень влияния» (или «вовлеченности»), а в два – «активность» (англ. activity) и «агрессивность» (англ. assertiveness). «Активность» следует понимать как количество внешнеполитических акций конгресса, выраженных законодательно, «агрессивность» – как отказ идти на уступки администрации.

Рассматривая поведение конгресса с учетом параметров «активности» и «агрессивности», Р. Картер и Дж. Скотт предлагают 4 модели поведения конгресса: более активный – более агрессивный, менее

активный – более агрессивный, более активный – менее агрессивный, менее активный – менее агрессивный.

1) «Состязательный конгресс» (competitive) (более активный – более агрессивный) способен составить реальную конкуренцию исполнительной власти в сфере внешней политики. Именно такой хотели бы видеть законодательную власть сторонники конгресса.

2) Для «незадействованного конгресса» (disengaged) (менее активный – менее агрессивный) характерны относительное бездействие и стремление соглашаться с инициативами президента. «Незадействованный конгресс» больше вовлечен во внутреннюю политику, чем во внешнюю.

3) «Поддерживающий конгресс» (supportive) (более активный – менее агрессивный) выражает тенденцию к сотрудничеству с президентом в достижении внешнеполитических целей, относительно которых существует обоюдное согласие.

4) «Стратегический конгресс» (strategic) (менее активный – более агрессивный) склонен проводить осторожный курс в выборе тех вопросов, по которым стоит бороться с исполнительной властью, но намерен оспаривать действия президента, если сочтет, что это в его интересах.

Результаты исследования Р. Картера и Дж. Скотта показывают, что в период после Второй мировой войны конгресс США стал менее «активным», но более «агрессивным» во внешней политике¹²². Сейчас он может быть описан уже не моделью «поддерживающего конгресса», но характеристиками «стратегического конгресса». Такая ситуация сложилась после войны во Вьетнаме и продолжает сохраняться. Это означает, что современный конгресс оказывает постоянное давление на исполнительную власть лишь по определенному кругу внешнеполитических проблем, оставаясь в целом менее активным. Следовательно, в сегодняшней ситуации президенты должны ожидать, что им придется прилагать значительные усилия, чтобы заставить конгресс согласиться с их внешней политикой. Таким образом, Р. Картер и Дж. Скотт предлагают общий вывод, согласно которому действительная роль законодательной власти в американской внешней политике является более значительной, чем говорят скептики, и не столь однозначной, как полагают адвокаты конгресса¹²³.

Взаимоотношения президента и конгресса в процессе принятия решений об использовании военной силы. Конституция США не дает однозначного ответа на вопрос о том, что кто должен принимать решение о применении силы. Такие решения приводили к конфликтам между президентом и конгрессом на протяжении всей американской истории.

¹²² Carter R.G., Scott J.M. Acting on the Hill: Congressional Assertiveness in U.S. Foreign Policy // Congress and the Presidency. – 2002. – Vol. 29 (Autumn). – №2. – P. 151.

¹²³ Carter R.G., Scott J.M. Op. cit. – P. 167.

Представленные ниже концепции предлагают по-новому взглянуть на процесс взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в ППР о военных операциях. Их авторы показывают источники скрытой напряженности в отношениях президента и конгресса и дают рекомендации по улучшению взаимодействия между Белым домом и Капитолием.

«Изменяющиеся роли» президента и конгресса (Виктория Фаррар-Майерс). Американский профессор В. Фаррар-Майерс считает, что попытка удовлетворить притязания конгресса и урезать привилегии «имперского президентства» создали патовую ситуацию в сфере военных полномочий. Это произошло потому, что вопрос решался в формально-конституционном ключе. Система «сдержек и противовесов» просто не позволяет решить данный вопрос однозначно: каждая из ветвей власти вправе заявить, что обладает полномочиями в сфере внешней политики.

В. Фаррар-Майерс предлагает сфокусироваться не на конституционных полномочиях президента и конгресса, но на политических ролях, которые каждый из институтов играет в определении и проведении военной политики. Главным свойством таких ролей является их способность изменяться со временем, приспосабливаясь к трансформирующимся обстоятельствам. В. Фаррар-Майерс пишет: «Эти роли могут изменяться так же, как политические полномочия смещаются и перераспределяются между институтами»¹²⁴.

В. Фаррар-Майерс указывает на то, что законодательно закрепленные полномочия конгресса (в первую очередь, ЗВП и конституционная «власть кошелька») не дают ему перманентной возможности действовать в сфере военной политики на равных с президентом. Выше уже было показано, что исполнительная власть может легко обойти положения ЗВП. Такие ситуации имели место, когда, например Р. Рейган «консультировался» с конгрессом в 1983 году, направив письмо лидерам палаты представителей и сената уже после того, как американские войска высадились в Гренаде; или когда Дж. Буш в схожей манере уведомил конгресс через день после того, как вооруженные силы США вторглись в Панаму в 1987 году¹²⁵. В результате, в период работы 104-го конгресса на Капитолийском холме серьезно обсуждалась возможность отмены ЗВП¹²⁶.

«Власть кошелька» также не является абсолютной. С одной стороны, ее применение может быть расценено как успех конгресса, которому удалось утвердить свою внешнеполитическую роль, противодействуя или

¹²⁴ Farrar-Myers V.A. Transference of Authority: The Institutional Struggle Over the Control of the War Powers // Congress and the Presidency. – 1998. – Vol. 25 (Autumn). – №2. – P. 184.

¹²⁵ См. анализ отношений президента и конгресса по вопросам американских интервенций 1980-х гг. в Гренаду и Панаму у В.Н. Коньшева: Коньшев В.Н. Принятие решений ... С. 71, 112.

¹²⁶ Farrar-Myers V.A. Op. cit. – P. 188-189.

модифицируя политику президента. С другой стороны, данные акции приносят, скорее, символическую, нежели практическую выгоду законодателям. Действия конгресса носят характер реакции на предприятия президента: запретительные или связывающие пункты вступают в силу уже после того, как вооруженные силы введены в действия. Конгресс не может сдерживать или блокировать использование войск. Президент продолжает сохранять полномочия по определению времени и места использования силы.

Иными словами, в качестве лучших достижений конгресса при использовании ЗВП и «власти кошелька» можно рассматривать лишь его попытки модифицировать американскую внешнюю политику после того, как она начала осуществляться. Это – максимум того, на что оказался способен конгресс.

Как указывает В. Фаррар-Майерс, правильное понимание проблемы взаимодействия президента и конгресса по поводу военных полномочий должно основываться на признании того факта, что конгресс просто позволил президентам занять доминирующую позицию. В. Фаррар-Майерс заключает, что «поскольку конгресс редко оспаривал действия президентов в подобных делах [ввод в действие вооруженных сил – Д.К.], такое поведение президентов стало рассматриваться как соответствующее в пределах институциональных прерогатив»¹²⁷.

Сложившаяся ситуация позволила предположить, что в будущем роль президента в области военных полномочий будет, в большинстве своем, проактивной, в то время, как конгресс, скорее всего, будет лишь реагировать на действия исполнительной власти. Актуальным, таким образом, представляется вопрос о том, можно ли предпринять такие действия, которые позволили бы конгрессу занять более активную позицию в области военной политики? В. Фаррар-Майерс приходит к выводу, что это «маловероятно». Однако исследователь предлагает несколько шагов, могущих послужить утверждению военно-политической роли конгресса.

Во-первых, конгресс должен отменить ЗВП, но не потому, что он сдерживает президента, а поскольку он сковывает действия самого конгресса. Использование вооруженных сил не будет, таким образом, прикрыто юридическими вопросами о том, согласуются ли действия президента с ЗВП. В подобных дебатах зачастую плохо то, что они законодатели крайне несвоевременно их инициируют. Как правило, теоретические проблемы, связанные с ЗВП, начинают обсуждаться в период, когда до начала военной интервенции остается слишком мало времени (либо она уже начата). В такой ситуации теоретические дискуссии на Капитолийском холме не способствуют утверждению значимой роли

¹²⁷ Farrar-Myers V.A. Op. cit. – P. 188.

конгресса. В ситуации, требующей быстрых решений, доминирующее положение неизбежно занимает президент, настаивающий на скорейшей реализации своего курса.

Отмена ЗВП приведет к тому, что проблема снова будет обсуждаться в политической плоскости (являются ли президентская политика наилучшей?). Законодательная власть сможет стать более активным участником в обсуждении и выработки внешней политики, а президент, как верховный главнокомандующий, будет ответственным за исполнение данной политики.

Во-вторых, конгресс должен отказаться от самой мысли о том, что в будущем такие «быстрые исправления», призванные в одночасье установить новый баланс сил между президентом и конгрессом (например, ЗВП или какой-либо иной акт, преследующий аналогичную цель) будут обречены на неудачу.

В-третьих, конгресс должен продемонстрировать стремление стать на позиции равнозначного участника политического процесса. У него есть рычаги воздействия на исполнительную власть, которые необходимо постоянно применять в ситуациях, когда президент решается на военную авантюру. К таким рычагам можно отнести и отказ в выделении ассигнований, и формирование отрицательного отношения к политике президента в обществе. Кроме того, законодатели должны брать на себя больше смелости в высказывании своих собственных позиций по поводу введения в действия вооруженных сил, что позволит обществу рассматривать конгресс в качестве равнозначного партнера президента. В. Фаррар-Майерс признает, что подобная «реформа образа» будет чрезвычайно трудноосуществима и, вероятно, займет длительный период¹²⁸.

Следует отметить, что конструктивная часть концепции В. Фаррар-Майерс («реформа образа») является слишком расплывчатой и неубедительной. Представляется невероятным, чтобы члены конгресса стали целенаправленно проводить «реформу образа», лелея далекую мечту о том, что когда-нибудь их институт станет равноправным с исполнительной властью в деле осуществления военной политики. На самом деле законодатели всерьез заботятся о достижении гораздо более приземленных целей (главная из которых, конечно, переизбрание в конгресс). И пока нет возможности обосновать этими целями то поведение, которое В. Фаррар-Майерс полагает необходимым для конгресса, вряд ли есть серьезные основания считать, что члены конгресса будут действовать так, как им предлагается этой концепцией.

¹²⁸ Farrar-Myers V.A. Op. cit. – P. 194.

«Преимущественная власть» (Ричард Харкнетт, Норман Томас). Американские ученые Р. Харкнетт и Н. Томас полагают, что основная проблема с военными полномочиями заключается в том, что дебаты вокруг них основываются на предпосылке о существовании исключительной конституционной прерогативы: либо президент как верховный главнокомандующий наделен правом вводить вооруженные силы в действие, либо эта прерогатива принадлежит конгрессу согласно его праву объявлять войну. Такая постановка проблемы создает тупиковую ситуацию, выход из которой может быть найден только в том случае, если будет изменен сам подход.

Р. Харкнетт и Н. Томас предлагают рассматривать право инициировать военные действия не как исключительную прерогативу, но как «преимущественную власть». Иными словами, решение о том, президент или конгресс должен санкционировать военную операцию должно диктоваться условиями, по которым прерогативы одной ветви власти одерживают превосходство над прерогативами другой. Поскольку вопросом является военная активность, выбор института, выдающего полномочия на операцию, должен решаться с позиций военного планирования в каждом конкретном случае¹²⁹.

Ключевым критерием, определяющим ветвь власти, которая должна принимать решение об использовании силы является успех военной операции. Р. Харкнетт и Н. Томас считают, что успех боевой операции в значительной степени определяется военной неожиданностью, которая является неотъемлемым элементом эффективной стратегии. Военную неожиданность можно разделять на стратегическую и тактическую. Стратегическая неожиданность предполагает ситуацию, когда противник не знает, будет ли в ближайшее время проведена военная операция. Тактическая неожиданность может пониматься как отсутствие у противника знания на предмет того, где, когда и как будут осуществлены военные действия против него. Иными словами, в случае тактической неожиданности стороны, по сути, находятся в ожидании военного конфликта.

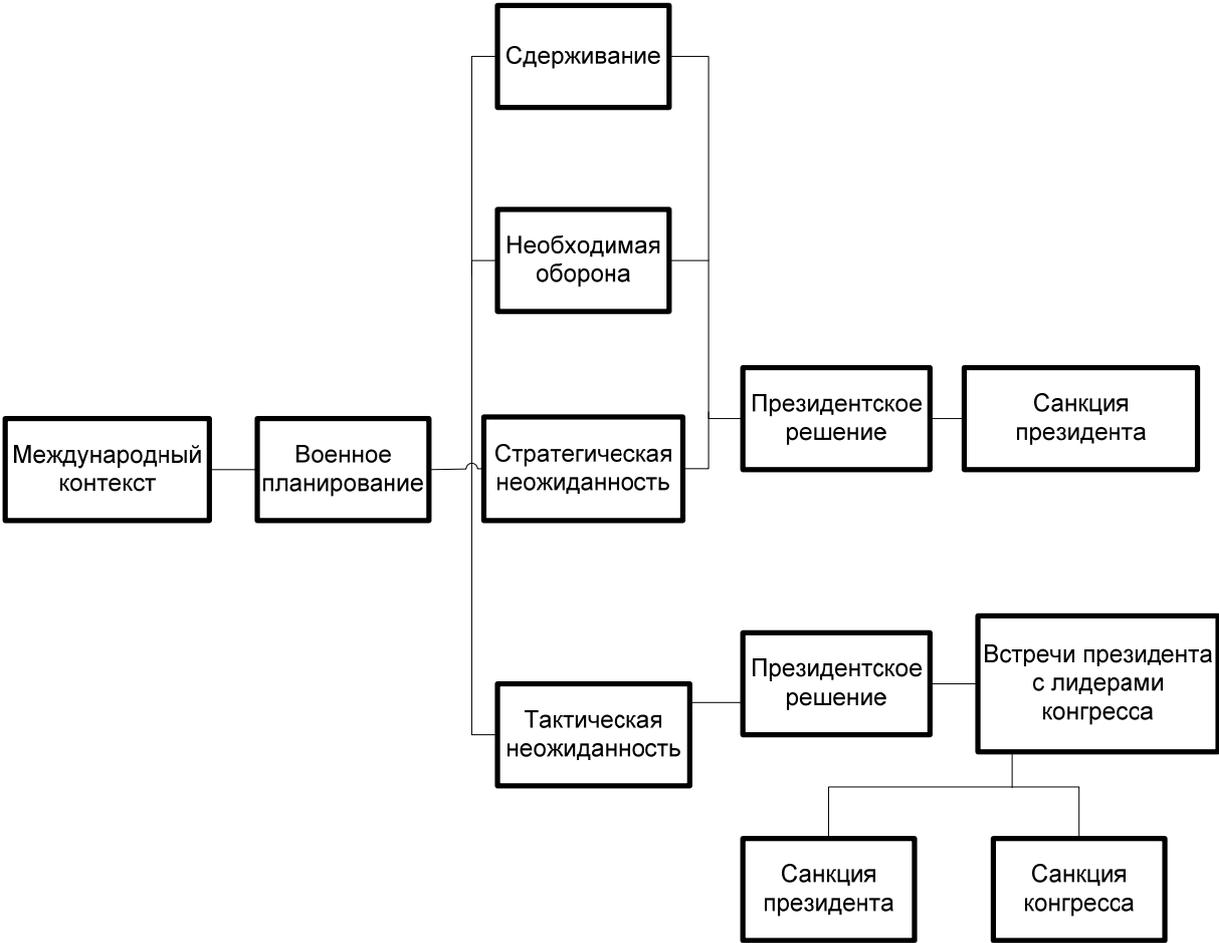
Р. Харкнетт и Н. Томас ставят ответ на вопрос о том, какой из ветвей власти должно приниматься решение о введении в действие военной силы, в прямую зависимость от целесообразности использования тактического или стратегического типа военной неожиданности. В случаях, когда речь идет о тактической неожиданности, право принятия решения должно принадлежать конгрессу. Публичное рассмотрение вопроса в такой ситуации не только не поставит под вопрос успех возможной военной операции, но и может принести дипломатические дивиденды. Если использование силы поддерживается обществом и

¹²⁹ Harknett R.J., Thomas N.C. The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force // Congress and the Presidency. – 1998. – Vol. 25 (Spring). – №1. – P. 2.

конгрессом, это может обеспечить более широкую поддержку со стороны союзников и послужить серьезным предупреждением противнику, что может заставить последнего пойти на уступки.

В ситуациях стратегической неожиданности решение должно приниматься президентом. Полномочия верховного главнокомандующего, по мнению исследователей, допускают такую возможность, поскольку для успеха военной операции решение о ней в определенных случаях должно быть секретным. Секретность может эффективно обеспечить только президент. Это требование никак не согласуется с публичными дебатами в конгрессе.

В общем виде схема принятия решения о военной интервенции, в соответствии с концепцией «преимущественной власти» выглядит так:



Источник: Harknett R.J., Thomas N.C. The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force // Congress and the Presidency. – 1998. – Vol. 25 (Spring). – №1. – P. 8.

В ситуациях стратегического сдерживания и необходимой обороны, по мнению Р. Харкнетта и Н. Томаса, решения должен принимать президент. В случае необходимой самообороны это очевидно и вполне

соответствует конституционным прерогативам по защите страны. Что касается стратегического сдерживания (и в первую очередь, ядерного сдерживания), то конституционный баланс здесь не работает. Для того чтобы ядерное сдерживание работало эффективно, необходима абсолютная уверенность, что в случае ядерной атаки против США ответный удар будет нанесен незамедлительно. Этого можно достичь лишь в том случае, если возложить решение исключительно на президента. Дебаты в конгрессе в условиях ядерного нападения могут стоить стране слишком дорого. США должны быть готовы нанести ядерный удар и причинить такой ущерб противнику, который тот неизбежно посчитал бы неприемлемым, какие бы цели он перед собой не ставил. Чтобы быть эффективной, доктрина ядерного сдерживания должна предусматривать наличие в постоянной боевой готовности войск, способных в считанные минуты нанести ядерный удар, руководствуясь прямым приказом верховного главнокомандующего.

Р. Харкнетт и Н. Томас полагают, что при внимательном рассмотрении международной ситуации становится вполне очевидным, какой из типов военной неожиданности больше соответствует достижению политических целей. Так, в 1997-1998 гг., когда администрация Б. Клинтона пыталась заставить Ирак выполнить резолюции ООН, средством совершенно правильно была выбрана принудительная дипломатия (угроза использования силы). С другой стороны, примеры с израильской атакой на иракское ядерное предприятие в Ошираке в 1981 году, или с намерением администрации Дж. Буша захватить М. Норьегу и представить его перед судом, демонстрируют необходимость обеспечения военным планированием стратегической военной неожиданности, поскольку в противном случае создавалась опасность для успеха операции.

Ключевым для правильного понимания концепции «преимущественной власти» является тезис о том, что решение о том, в соответствии с каким типом военной неожиданности производить планирование, должно диктоваться исключительно военной обстановкой, но не политическим или военным руководством. Р. Харкнетт и Н. Томас признают правомерность вполне очевидного возражения их концепции, заключающегося в том, что президент может склоняться к использованию стратегической неожиданности по политическим, а не военным мотивам с целью не допустить вмешательства конгресса. Однако исследователи не согласны с этим возражением, полагая, что, хотя президент и имеет возможность скрыть свое намерение осуществить военное мероприятие

стратегической неожиданности, но он редко получит настолько значительный контроль над событиями.

Во-первых, в принятии решения об использовании военной силы учитываются не только намерения президента, конгресса и требования военной необходимости, но и международная обстановка. Следовательно, попытка выдать тактическую неожиданность за стратегическую поставила бы под угрозу положение США на международной арене и лишила бы возможности использовать дипломатию для успеха операции.

Во-вторых, использование силы влечет за собой жертвы среди американских военнослужащих. Следовательно, президент снова подвергается огромному политическому риску в случае принятия им решения действовать втайне от конгресса. В таком случае вина за жертвы целиком и полностью падет на его плечи. В связи с этим возрастает привлекательность многосторонних операций и принудительной дипломатии.

В-третьих, американские военные, начиная с войны во Вьетнаме, довольно консервативны и осторожны в плане использования силы, что демонстрируют, например, доктрины Уэйнбергера и Пауэлла. Следовательно, при попытках необдуманных действий президента, военные, скорее всего, попытаются занять умеренные позиции и выступить сторонниками конгресса (например, инициировать обсуждения в конгрессе). Так, подход американских военных к операции в Боснии был гораздо более осторожным, нежели у гражданских чиновников. То же самое можно сказать в отношении операций в Афганистане и Ираке при Дж. Буше-младшем (см. главу II).

В-четвертых, исполнительная власть не монолитна. На всех ее уровнях присутствуют политические советники, способные увидеть полезность поддержки конгресса. В случае если пригодность стратегической военной неожиданности окажется сомнительной, они наверняка проявят активность. Так, изучение материалов заседаний СНБ со времени Г. Трумэна до сегодняшнего дня показывает, что при обсуждении вопросов силового воздействия всегда находились те, кто занимал более умеренные позиции и призывал проявить осторожность.

Наконец, конгресс обладает «властью кошелька». Р. Харкнетт и Н. Томас признают, что возможности для использования этой прерогативы в ситуациях, когда боевые действия уже начались, невелики. Однако, урезая фонды или угрожая отказом в выделении ассигнований, конгресс может повлиять на цели и задачи операции, санкционированной президентом¹³⁰.

¹³⁰ Harknett R.J. Thomas N.C. Op. cit. – P. 12.

Описанные концепции предлагают политологическую трактовку взаимоотношений президента и конгресса в области внешней и военной политики. Она основывается на том, что юридический по своей природе анализ (рассмотрение конституционных положений, их интерпретаций, решений Верховного суда, законодательства) не способен дать адекватные ответы на вопросы политической практики. Как заметил один из наиболее известных американских политологов Ричард Нойштадт в своей работе, посвященной институту президентства в США: «Формальные полномочия не гарантируют власти»¹³¹. В своем взаимодействии в сфере внешней политики президент и конгресс используют широкий арсенал мер, многие из которых не прописаны в действующем законодательстве.

При рассмотрении влияния законодательно закрепленных положений на разделение внешнеполитических прерогатив законодательной и исполнительной ветвей власти представляется важным отличать политическую и юридическую сферы. С юридической позиции конгресс и президент представлены совокупностью государственно-правовых норм, регулирующих формирование и функционирование этих институтов. В политической сфере законодательная и исполнительная власти должны рассматриваться как «властные институты», действия которых зависят как от юридических норм, так и от конкретных обстоятельств¹³². Юридические нормы в данном аспекте следует понимать как незыблемые, но лишь в смысле недопущения нарушения тех положений, о которых законы говорят недвусмысленно. Эти нормы, таким образом, определяют лишь границы действительной власти президента и конгресса в сфере военной политике. Основы конфликтов между законодательной и исполнительной ветвями власти в вопросе применения вооруженных сил лежат в сфере политического.

¹³¹ Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты ; пер. с англ. А.А. Захарова. – М.: Ad Marginem, 1997. – С. 40.

¹³² См., например: Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность ; под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Минск: ИСПИ, 2003. – 163 с.

Глава 2. Отношения президента и конгресса в процессе принятия решений о военных интервенциях администрации Дж. Буша-младшего

1.1. Афганистан (2001)

Конец 2001 г. ознаменовался провозглашением Соединенными Штатами «войны с терроризмом», что послужило их ответом на атаки 11 сентября. Однако ситуация была во многом отличной от тех, в которых обычно взаимодействовали президент и конгресс по вопросам внешней политики. Отличие было обусловлено неожиданностью и беспрецедентностью террористических атак 2001 г. Расхожим стало сравнение событий 11 сентября с атакой на Перл-Харбор, однако непосредственно территория США не подвергалась нападению с начала XIX в. Кроме того, было неясно, кто же конкретно стоял за атаками 11 сентября. В таких условиях чувство гнева, переполнявшее все слои американского общества, яростное желание отомстить и осознанная необходимость действовать как можно быстрее обусловили особенности ситуации, в которой началось взаимодействие президента и конгресса. Заседавшие в тот день американские конгрессмены немедленно расценили террористические атаки как «акт войны против Соединенных Штатов»¹³³. Такая реакция была первым шагом к тому, чтобы предоставить президенту большую свободу действий на международной арене.

В целом реакция конгресса как законодательного органа нашла выражение в резолюциях палаты представителей (H.J. Res. 61) и сената (S.J. Res. 22). События 11 сентября расценивались как «самые смертоносные террористические атаки, когда-либо проводившиеся против Соединенных Штатов». Декларировалось единство американцев как нации. Подчеркивалось, что Соединенные Штаты правомочны ответить на атаки «в соответствии с международным правом». Конгресс заявлял о своей поддержке действиям президента по преданию суду и наказанию виновников трагедии 11 сентября. Однако подчеркивалось, что глава исполнительной власти должен предпринимать шаги, консультируясь с законодателями¹³⁴. Данное положение можно расценивать как нежелание конгресса, несмотря на чрезвычайность ситуации, отказываться от своих внешнеполитических прерогатив. Однако в целом поддержка президенту была практически обеспечена.

В свою очередь, президент заявил о намерении «использовать все ресурсы» страны для победы в «грандиозной борьбе добра против зла»¹³⁵. Конкретизируя это заявление, госсекретарь США К. Пауэлл выделил

¹³³ CR, 2001. September 11. – H5494; H5495.

¹³⁴ CR, 2001. – H5503, S9284.

¹³⁵ Remarks by the President in Photo Opportunity with the National Security Team. September 12, 2001. – Mode of access: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html> (accessed May 21, 2009).

несколько фронтов в предстоящем противостоянии: политический, дипломатический, военный и разведывательный¹³⁶. Очевидно, что предполагалось проведение политических и военных мероприятий в глобальном масштабе, которое не могло ограничиться Афганистаном¹³⁷.

После 11 сентября американская внешняя политика, развивавшаяся во многом стихийно в 1990-е гг., казалось, обрела новую ярко выраженную цель, которую еще предстояло теоретически оформить. Существовали предположения, что «война с терроризмом» должна будет стать таким же великим делом, как и война по сдерживанию коммунизма, «только более сложным»¹³⁸.

События 11 сентября создали благоприятную обстановку для того, чтобы важнейшие решения касательно внешнеполитических мероприятий в рамках администрации принимались в узком кругу, включавшим президента и его ближайших советников (так называемом «военном совете»), в состав которого входили вице-президент Д. Чейни, госсекретарь К. Пауэлл, генерал Х. Шелтон, министр обороны Д. Рамсфелд, вице-председатель ОКНШ генерал Р. Майерс, директор ЦРУ У. Тенет, генеральный прокурор Дж. Эшкрофт, директор ФБР Р. Мюллер, советник по национальной безопасности К. Райс, руководитель аппарата Белого дома Э. Кард и заместители двух последних членов С. Хадли и Дж. Болтен)¹³⁹.

Представители администрации не были едины во взглядах на масштаб и продолжительность предстоящей военной акции. Наиболее жесткой позиции придерживались министр обороны и вице-президент. Д. Рамсфелд призвал не ограничивать борьбу с терроризмом только «Аль-Каидой»¹⁴⁰. Он призвал членов администрации расширить круг государств, потенциально ответственных за теракты, включив туда Ирак, Афганистан, Ливию, Судан и Иран¹⁴¹. Вице-президент Р. Чейни также сфокусировался на вопросе о государствах-спонсорах терроризма. Удар по террористам означает удар по государствам, которые возвращают и экспортируют его. Известный американский журналист Б. Вудворд, характеризуя

¹³⁶ Interview on CNN of Colin L. Powell. September 12, 2001. – Mode of access:

<http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/4868.htm> (accessed May 22, 2009).

¹³⁷ К аналогичному заключению приходит российский американист В.А. Кременюк, указывая на закономерность серьезного изменения внешнеполитической стратегии США после 11 сентября, которое не могло быть сведено лишь к акции возмездия: Кременюк В.А. Взгляд вперед: задачи внешней политики администрации Дж. Буша-младшего // Внешнеполитическая стратегия республиканской администрации США (2001–2002 гг.). – М.: ИСКРАН, 2002. – С. 15.

¹³⁸ Christensen M., Cochran J. Regrouping With A Common Purpose // CQWR. – 2001. – September 15. – P. 2115.

¹³⁹ Public Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. July 22, 2004. – Mode of access: <http://www.9-11commission.gov/report/index.htm> (accessed November 18, 2009). – Ch. 10.

¹⁴⁰ Woodward B. Bush at War. – N.Y.: Simon & Shuster, 2002. – P. 48.

¹⁴¹ Public Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. – Ch. 10.

рассуждения Р. Чейни, указывает, что «в некотором роде, государства были более легкой мишенью, чем призрачные террористы»¹⁴².

Более умеренные позиции заняли госсекретарь К. Пауэлл и генерал Х. Шелтон, предлагавшие сосредоточиться исключительно на антитеррористических действиях. К ним примкнул и президент Дж. Буш-мл., который считал, что успех на этом направлении значительно упростил бы дальнейшие действия¹⁴³.

В итоге было принято решение о том, что военная операция будет иметь целью не только «Аль-Каиду», но и государства, оказывающие ей поддержку. Это произошло 13 сентября 2001 г. на заседании СНБ¹⁴⁴. Таким образом, первым под удар попадало афганское правительство «Талибана».

Принципиальная позиция Соединенных Штатов по поводу предстоящих мероприятий заключалась в том, что Америка планировала использование всех ресурсов для уничтожения терроризма как угрозы, наказания виновных в терактах, сдерживания государств и других акторов, поддерживающих терроризм, работы с коалицией союзников с целью уничтожения террористических групп и сетей, а также для предотвращения злонамеренных действий против любого народа, религии и культуры¹⁴⁵.

Президент Дж. Буш-мл. сразу же начал подготовку мероприятий по выработке совместно с конгрессом внешнеполитического курса США. 12 сентября состоялась первая после терактов встреча президента с лидерами конгресса. Лидер сенатского большинства Т. Дэшл (дем. – Юж. Дакота) предостерег президента от слишком эмоциональной риторики. Настаивая на том, что категория «война» является очень значимой, и ее использование может привести к непредсказуемым последствиям, Т. Дэшл обещал обеспечить двухпартийную поддержку, но взамен попросил администрацию сделать конгресс полноправным партнером в предстоящих консультациях. Сенатор Р. Бирд (дем. – Зап. Виржиния) указывал, что президенту следовало просить согласия конгресса на использование силы, но не ждать от законодателей «чистого бланка» наподобие Тонкинской резолюции¹⁴⁶.

По инициативе Дж. Буша-мл. была сформирована «группа пяти». Два раза в неделю президент обсуждал вопросы с лидерами конгресса, в число которых входили спикер палаты представителей Д. Хастерт, лидер республиканцев в сенате Т. Лотт, лидер сенатских демократов Т. Дэшл и лидер демократического меньшинства палаты представителей Р.

¹⁴² Woodward B. Op. cit. – P. 48.

¹⁴³ Woodward B. Op. cit. – P. 49.

¹⁴⁴ Public Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. – Ch. 10.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Woodward B. Op. cit. – P. 46.

Гепхардт¹⁴⁷. Консультации с ограниченным кругом лидеров конгресса были для администрации неплохой возможностью выработать совместную с законодательной властью политическую линию в условиях ситуации, требовавшей оперативного реагирования.

Возник вопрос о том, каким образом должна быть выдана санкция на военные операции за рубежом, и насколько широкие полномочия следует предоставить президенту в ситуации после 11 сентября 2001 г.

Президентский проект резолюции на использование силы давал верховному главнокомандующему полномочия «сдерживать и упреждать любые будущие акты терроризма или агрессии против Соединенных Штатов»¹⁴⁸. Однако данное положение было отвергнуто конгрессом по нескольким причинам. Во-первых, санкция на проведение «упреждающей атаки» не могла быть выдана конгрессом, поскольку это шло вразрез с волей «отцов-основателей», а также с международным правом: президент может действовать оборонительно, но не наступательно. Во-вторых, если бы такая санкция была получена, президент наделялся бы полномочиями использовать военные силы против кого угодно, кто может осуществить теракт против США, а также против любого государства, которое он сочтет планирующим агрессию. Следовательно, у президента в будущем может не быть никаких причин обращаться за согласием на использование силы к конгрессу. Финальная версия заменяла фразу «сдерживать и упреждать (preempt)» на «сдерживать и предотвращать (prevent)», что находилось в большей согласии с принципом оборонительного использования силы. Кроме того, фраза была помещена в преамбуле, а не в самом тексте резолюции. Законодатели намеревались включить в резолюцию ссылку на ЗВП, требование предоставления четких доказательств связи предполагаемой мишени американской военной политики с терактами 11 сентября, а также предоставления отчетов конгрессу¹⁴⁹.

Дискуссии по поводу того, как резолюция должна быть написана, обнаружили различные точки зрения на то, как должна вестись будущая война. Попытки законодателей обратиться к прошлому историческому опыту с целью выработки плана действий оказались практически бесполезными для борьбы с «новым врагом»¹⁵⁰.

Некоторые законодатели были склонны использовать резолюцию на применение силы против Ирака в 1991 г. в качестве образца для

¹⁴⁷ Селиванова В.Ю. Влияние событий 11 сентября на отношения президента и конгресса США // Доклады молодых ученых ИСКРАН на конференции «Администрация президента Буша: проблемы внутренней и внешней политики (ноябрь 2001 г.). – М.: ИСКРАН, 2001. – С. 59.

¹⁴⁸ Kassop N. The War Powers and Its Limits // Presidential Studies Quarterly. – 2003 (September). – Vol. 33. – issue 3. – Mode of access: <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS21/articles/kassop.htm> (accessed November 24, 2006).

¹⁴⁹ Kassop N. Op. cit.

¹⁵⁰ Pomper M.A. In for the Long Haul // CQWR. – 2001. – September 15. – P. 2118.

оформления своей позиции в «войне с терроризмом». Однако республиканцы в конгрессе выступили с критикой данной инициативы. Недостатком признавалась строго ограниченная конкретной целью законодательная поддержка (именно так была составлена резолюция в 1991 г.), что было слишком недальновидно в свете событий 11 сентября. Член КДВС сената Дж. Кил, указывал, что в новых условиях необходимо предоставить президенту достаточную свободу действий, чего невозможно достичь, используя формулировки резолюции 1991 г. Эту позицию полностью поддерживала администрация Дж. Буша-мл., которая настаивала на таком выражении мнения законодателей, которое позволило бы использовать «все необходимые и соответствующие средства» для «сдерживания и предотвращения любых будущих актов терроризма или агрессии против Соединенных Штатов»¹⁵¹. Иными словами, задачи администрации шли гораздо дальше, чем просто ответная реакция на нападение террористов, и республиканцы в конгрессе полностью готовы были поддержать президента в этом начинании.

Демократы в свою очередь опасались, что неограниченная поддержка слишком напоминает формулу Тонкинской резолюции 1964 г. (см. главу I), а, значит, может послужить администрации в качестве оправдания несанкционированной агрессии.

Санкция на проведение военных операций в ответ на теракты была выдана резолюцией 14 сентября. Она была составлена в соответствии с предложениями сенаторов Дж. Байдена (дем. – Делавэр) и Дж. Уорнера (респ. – Вайоминг), смысл которых состоял в стремлении ограничить предстоящую военную кампанию ударами лишь по тем, кто был непосредственно причастен к нападению на Всемирный торговый центр и Пентагон¹⁵².

Положения резолюции признавали атаки 11 сентября «актами предательского насилия»¹⁵³, в результате которых США использовали свое «право на самооборону и защиту граждан Соединенных Штатов на родине и за границей». Констатировалось, что подобные акты продолжают представлять угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов. Подчеркивалось наличие конституционных полномочий президента по «сдерживанию и предупреждению актов международного терроризма против Соединенных Штатов». Президент наделялся правом «использовать все необходимые силы против тех наций, организаций или лиц», которых он найдет ответственными за «планирование, санкционирование и помощь» в осуществлении атак 11

¹⁵¹ Pomper M.A. Op. cit. – P. 2119.

¹⁵² Ibid. – P. 2119.

¹⁵³ Важно подчеркнуть, что часто используемая формулировка «война с терроризмом» не была наделена юридической силой, в том плане в котором Конституция США предписывает властям действовать в состоянии войны. На этом делал акцент, в частности, сенатор Р. Файнголд: «Если это действительно война, тогда президент должен добиваться декларации войны»: CR, 2001. September 14. – S9418.

сентября. Так же президент получал возможность использовать ВС США против тех, кто «укрывал» такие организации или таких лиц¹⁵⁴.

Однако конгресс не преминул подчеркнуть и свою роль в военной политике. Резолюция содержала ссылку на ЗВП. Иными словами, законодатели заявляли, что конгресс по-прежнему санкционирует и контролирует военную политику, в той степени, которая определена Конституцией США и ЗВП. Так, сенатор Дж. Керри (дем. – Массачусетс) заявил в процессе обсуждения резолюции, что она не дает президенту одобрение на проведение военных акций против целей, не указанных в тексте в качестве возможных виновников. Сенатор Р. Файнголд (дем. – Висконсин) подчеркнул, что «конгресс обладает военными полномочиями», но своей резолюцией он «одалживает» (loans) эти полномочия президенту в данных чрезвычайных обстоятельствах¹⁵⁵.

Резолюция на использование силы представляла, таким образом, пример делегирования конгрессом своих полномочий исполнительной власти. Насколько оно было оправданным? Проблема делегирования давно привлекала внимание исследователей. В результате были разработаны определенные правила, в рамках которых делегирование может считаться обоснованным. Конституция США не устанавливает специально, что конгресс не может делегировать свои полномочия исполнительной власти. Верховный суд США всегда настаивал на таком прочтении статьи I Конституции, которое не запрещало, но ограничивало делегирование. Делегирование выгодно и конгрессу. Некоторые его члены полагают, что принятие этого правила подорвет административный процесс, чем поставит под угрозу эффективность действий правительства, что, в свою очередь, недопустимо в современном мире¹⁵⁶.

С позиции американского исследователя С. Барбера, между идеей недеlegation (правильно понятой) и нуждами эффективного правительства не существует принципиальных противоречий. Правило недеlegation должно запрещать радикальные делегирования, способные подорвать конституционные устои в пользу разрешения делегирований меньшего масштаба: «Конгресс нарушает правило недеlegation, когда он сознательно уклоняется от ответственности за выбор вне зависимости от того, что он может делегировать и кому»¹⁵⁷.

Можно согласиться с любым делегированием, представляющим собой попытку конгресса использовать свои полномочия, а также в

¹⁵⁴ S.J. Res. 23: Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States. September 14, 2001. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:sj23enr.txt.pdf (accessed May 23, 2009). - Sec. 2(a). – P. 1.

¹⁵⁵ CR, 2001. September 14. – S9417; S9418.

¹⁵⁶ Schoenbrod D. Op. cit. – P. 156.

¹⁵⁷ Barber S.A. The Constitution and the Delegation of Congressional Power. – Chicago: The University of Chicago, 1975. – P. 49.

случаях, когда присутствует удовлетворенность тем, что конгресс сознательно избегает обязанности принятия решения или осуществления выбора: делегирование в таком случае является лишь техническим средством. Иными словами, конгресс делегирует приемлемо, когда данное делегирование основано не на избегании ответственности, но на предположении, что административный опыт решения проблем такого рода создаст лучшую основу для решения вопроса. Однако такое делегирование можно представить как делегированием от неразрешимости, так и делегированием, посредством которого конгресс пытается использовать свои прерогативы. По мнению С. Барбера, такое делегирование следует понимать во втором, разрешительном варианте, если конгресс принимает на себя обязательства по будущей политической линии, которая вытекает из такого делегирования¹⁵⁸.

Учитывая вышесказанное, рассмотрим, какие же полномочия получил президент по резолюции. Таких полномочий было три: первое представляло собой решение о том, использовать военную силу против определенного противника или нет (начинать ли войну); второе – решение о выборе противника (против кого начинать войну); третье – решение о моменте начала военных действий (когда начинать войну). Необходимые для авторизации использования военной силы причастность предполагаемого противника к событиям 11 сентября или предоставление убежища «Аль-Каиде» являли собой некоторую проблему для президента – эту связь нужно доказать.

Существовали основания полагать, что теракты 11 сентября были совершены группой заговорщиков, тайным образом проникших на территорию США. Из обстоятельств не было очевидным, кто является ответственным за них. Следовательно, в условиях общепризнанной необходимости немедленного ответа и отсутствия подробной разведывательной информации у законодателей, конгресс вряд ли смог бы эффективно принять решение о том, против кого Соединенным Штатам следует использовать силу и каким образом ограничить круг виновных.

После терактов 11 сентября некоторые законодатели считали возможным прибегнуть к объявлению войны. Проблема заключалась, таким образом, в том, что было довольно трудно определить противника. Б. Барр (респ. – Джорджия) предлагал объявить войну международным террористам и их спонсорам¹⁵⁹. Конгрессмен К. Уэлдон (респ. – Пенсильвания) прибег к более уклончивой формулировке, которая давала возможность президенту относительно свободно использовать вооруженные силы США в предстоящем конфликте. Внесенная им на

¹⁵⁸ Barber S.A. Op. cit. – P. 50.

¹⁵⁹ H.J. Res. 62: Declaring a state of war between the United States and international terrorists and their sponsors. September 13, 2001. – Mode of access: <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=hj107-62> (accessed May 28, 2009). – Sec. 1(1), 1(2).

рассмотрение резолюция утверждала состояние войны между США и «любой организацией», какую президент определит, как «спланировавшую и поддержавшую» атаки против Соединенных Штатов 11 сентября 2001 г. Президент наделялся полномочиями «использовать вооруженные силы США и все другие необходимые ресурсы правительства Соединенных Штатов против любой такой организации»¹⁶⁰.

Отличительными особенностями обоих предложений было то, что определение как непосредственного противника, с которым предстоит вести борьбу, так и временных рамок военной активности, предоставлялось исполнительной власти. Таким образом, президенту предлагалась практически неограниченная свобода действий для ведения полномасштабной войны против нетрадиционного и неопределенного противника.

То, что Соединенные Штаты не пошли на этот шаг, впоследствии объяснялось тем, что само состояние войны влечет за собой значительные изменения как в международной жизни государства, так и во внутренней политике с соответствующим ущербом для гражданских свобод населения¹⁶¹. Кроме того, для начала войны между государствами никакое формальное объявление не требуется. Однако, сам факт того, что законодатели выступили с предложением использовать военно-политические прерогативы конгресса в принципиально новой ситуации таким образом, что это давало значительные преимущества исполнительной власти в плане использования американских вооруженных сил, говорит о следующем. Конгресс стремился, с одной стороны, к тому, чтобы в кратчайшие сроки и как можно более мощно отреагировать на события 11 сентября, и посему не уделял внимания возможному увеличению прерогатив исполнительной власти в будущем. С другой стороны, конгресс желал утвердить себя в качестве полноценного внешнеполитического органа, роль которого жизненно важна для США в критические периоды.

Представители академического сообщества США после 11 сентября оценивали роль конгресса в будущих событиях как явно второстепенную, которая в ближайшей перспективе должна была заключаться в одобрении президентских инициатив¹⁶². Предполагалось, что роль президента как верховного главнокомандующего дает ему полное право в одностороннем порядке отвечать на агрессию против США, каковой воспринимались

¹⁶⁰ H. J. Res. 63: Declaring that a state of war exists between the United States and any entity determined by the President to have planned, carried out, or otherwise supported the attacks against the United States on September 11, 2001, and authorizing the President to use United States Armed Forces and all other necessary resources of the United States Government against any such entity in order to bring the conflict to a successful termination. September 13, 2001. – Mode of access: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.J.R.63>: (accessed May 28, 2009). – Sec. 3.

¹⁶¹ Applying the War Power Resolution to the War on Terrorism. April 17, 2002.

¹⁶² Christensen M. Cochran J. Op. cit. – P. 2115.

атаки 11 сентября¹⁶³. Таким образом, в ситуации после 11 сентября фактические полномочия президента Дж. Буша-мл. в первую очередь формировались на основании его прерогатив верховного главнокомандующего.

В результате право определения противника было передано президенту. Опасность данного делегирования заключается в том, что в условиях постоянно присутствующей террористической угрозы президент может потребовать от конгресса аналогичных полномочий по личному определению военного противника. Как заключают американские эксперты, «если конгресс захочет высказаться в отношении того, должны ли мы [США – Д.К.] воевать с Ираном, Сирией, Ливаном, или другими государствами, которые президент сделает своей целью в будущем, это будет сложно сделать»¹⁶⁴.

Однако, вероятно, столь радикальную позицию следует смягчить. В соответствии с положением С. Барбера о том, что делегирование приемлемо, если конгресс берет на себя ответственность за дальнейшую реализацию политики, основанной на выданных полномочиях, можно заключить, что в ситуации после 11 сентября законодатели действовали соответствующим образом. Во-первых, резолюция содержала отчетные обязательства президента и положение о неизменности военных полномочий конгресса. Во-вторых, конгресс принятием резолюции заявил о своем намерении тесно сотрудничать с администрацией в реализации внешнеполитического курса. В-третьих, законодатели настаивали на том, чтобы полномочия, выданные резолюцией на использование силы, воспринимались как временные («одолженные»). В период дебатов по иракскому вопросу президенту не удалось использовать положения резолюции 18 сентября (в этот день она была подписана президентом) и настоять на неявной связи С. Хусейна с «Аль-Каидой» для оправдания собственного решения о военной операции против Ирака. Таким образом, представляется весьма маловероятным, чтобы в будущем президенты могли безнаказанно распоряжаться полномочиями, выданными конгрессом после 11 сентября. При отсутствии очевидной причастности к международному терроризму (как, например, это имело место в ситуации с Ираком; см. §2 главы II), скорее всего, будут иметь место широкие дебаты между Белым домом и Капитолием по вопросу о силовых акциях, нежели единоличное решение президента.

Тем не менее, администрация Дж. Буша-младшего не преминула подчеркнуть, что не отказывается от уже вполне традиционной точки зрения исполнительной власти о несоответствии конституции некоторых

¹⁶³ Palmer E.A. Executive Powers in Crisis Are Shaped By Precedent, Personality, Public Opinion // CQWR. – 2001. – September 15. – P. 2123.

¹⁶⁴ CATO Handbook for Congress: Policy Recommendations for 108th Congress. – Wash.: CATO Institute, 2002. – Mode of access: <http://www.cato.org/pubs/handbook/hb108/hb108-11.pdf> (accessed December 3, 2006). – 116 p. – P. 114.

положений ЗВП (в частности, речь шла о необходимом с позиции ЗВП одобрении конгресса в случае, если потребуются ввод войск¹⁶⁵). Обоюдным желанием исполнительной и законодательной властей в этот критический для США период было действовать как можно быстрее, не заикливаясь на юридических процедурах, но и не отказываясь от своих прерогатив в области внешней политики.

Резолюция была принята подавляющим большинством голосов в обеих палатах конгресса: в сенате – 98 «за», 2 воздержались; в палате представителей – 420 «за», 1 «против», 10 воздержались¹⁶⁶.

Единственная попытка законодательно усилить влияние конгресса на будущие военные события была предпринята конгрессменом Дж. Тирни (дем. – Массачусетс), предложившим поправку к рассматриваемой в палате представителей резолюции на использование силы против виновников атак 11 сентября. Поправка была призвана увеличить обязанности исполнительной власти по консультациям и отчетам перед конгрессом: по крайней мере, один раз в месяц президент должен был представлять конгрессу отчет о своих действиях по выполнению резолюции¹⁶⁷. Оригинальная резолюция указывала лишь на то, что ее принятие не отменяет требований ЗВП, что, по мнению Дж. Тирни, было недостаточным. Согласно ЗВП, президент должен консультироваться с конгрессом «в любом возможном случае», когда американские вооруженные силы введены в боевые действия, и делать это «регулярно» до тех пор, пока они не закончатся или войска США перестанут принимать в них участие. ЗВП также предполагал, что президент должен представить конгрессу отчет не позднее, чем спустя 48 часов с момента введения вооруженных сил в боевые действия, а также обязан направлять последующие отчеты «периодически», но не реже, чем каждые 6 месяцев¹⁶⁸. Согласно Дж. Тирни, принимая резолюцию в таком виде, конгресс «умышленно» отказывался от выполнения своих конституционных обязанностей. Конгрессмену представлялось невероятным, чтобы законодательная власть нарочно отказалась от информации, которая могла бы сыграть существенную роль в выстраивании ее отношений с администрацией¹⁶⁹.

Однако подавляющее большинство членов конгресса стремились сделать все возможное с целью облегчить президенту проведение антитеррористической кампании. Увеличение отчетных и

¹⁶⁵ Press Briefing by Ari Fleisher: War Powers Act and congressional resolution. September 13, 2001. – Mode of access: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010913-12.html> (accessed May 30, 2009).

¹⁶⁶ CR, 2001. September 14. – S9421; H5683.

¹⁶⁷ Kogan E.B. The War Congress: Shouldering The Responsibilities Of A U.S. Global Role. – Wash.: ADA Education Fund, 2005. – P. 20.

¹⁶⁸ War Powers Resolution. – Sec. 3, 4(a)(3), 4(c).

¹⁶⁹ Kogan E.B. Op. cit. – P. 20.

консультативных обязанностей президента не соответствовало этой цели. Поправка Дж. Тирни была отвергнута 420 голосами против 1¹⁷⁰. Провал поправки был обусловлен очевидным принятием конгрессом того факта, что Белый дом вряд ли подписал бы резолюцию, вводящую отчетные обязательства большие, чем заложенные в ЗВП, конституционность которого традиционно не признавалась президентами.

В условиях отсутствия какой бы то ни было оппозиции президентскому курсу в сенате, а также с учетом того, что все американское общество и зарубежные державы чрезвычайно пристально следили за ситуацией в США и готовы были поддержать силовой ответ террористам, позиция исполнительной власти была очень прочной. Поправка Дж. Тирни затрагивала серьезный вопрос, по которому Белый дом и Капитолий постоянно сталкивались на протяжении 30 лет. Необходимость решительного ответа на атаку 11 сентября, которую прекрасно понимали все в конгрессе, делала невозможным его обсуждение, поскольку могло дискредитировать конгресс как орган, претендующий на важные внешнеполитические роли, как внутри США, так и за границей. Это расходилось с одной из основных конституционных задач конгресса – обеспечением принятия внешней политики всем американским обществом: в ситуации, когда было совершенно ясно, что общество принимает даже самую жесткую политическую линию, конгресс не мог позволить себе обсуждать проблемы собственного внешнеполитического статуса.

Белый дом в свою очередь не намеревался подвергать угрозе единство американского общества, достигнутое после 11 сентября. Президент подтвердил важность действий конгресса в условиях того, что последний обладает военными полномочиями¹⁷¹. Подписание резолюции фактически явилось завершением формальной стадии процесса подготовки антитеррористической операции США. После этого в обязанность президенту вменялось лишь информировать конгресс о своих внешнеполитических шагах. Дж. Бушу-мл. было нетрудно сделать это, тем более, что законодатели больше интересовались вопросами внутренней безопасности США, фактически оставив внешнюю политику на откуп президенту¹⁷².

Президент заявил о бен Ладене и его организации «Аль-Каида» как организаторах событий 11 сентября, а также о движении «Талибан» как «спонсирующем, укрывающем и поддерживающем террористов» в своем

¹⁷⁰ Ibid. – P. 21.

¹⁷¹ President Signs Authorization for Use of Military Force bill. September 18, 2001. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010918-10.html> (accessed May 30, 2009).

¹⁷² Remarks by the President at Photo Opportunity with House and Senate Leadership. September 19, 2001. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010919-8.html> (accessed May 30, 2009).

обращении к конгрессу и американскому народу 20 сентября 2001 г. Тем самым американской антитеррористической операции был задан вектор. Президент же поставил весьма амбициозную задачу «найти, остановить и разгромить» каждую террористическую группу в «мировом масштабе», констатируя, что война Америки с терроризмом только «начинается с «Аль-Каиды», но не заканчивается этим»¹⁷³. Тем самым американский президент подчеркнул, что его решения будут формировать американский внешнеполитический курс на протяжении длительного времени.

Согласно своим обязательствам информировать конгресс, Дж. Буш-мл. направил 24 сентября письмо законодателям о ходе подготовки к операции в Афганистане. Президент подчеркивал, что в соответствии с выданными полномочиями он может, если найдет необходимым, послать дополнительные войска в зону проведения предстоящей операции и в другие регионы по всему миру¹⁷⁴. Иными словами, было заявлено о полномочиях президента распоряжаться вооруженными силами США на протяжении всей антитеррористической операции. За конгрессом в таком случае оставалось лишь право на своевременное информирование, степень которого зависела в основном от Белого дома.

В сентябре 2001 г. еженедельник «Конгрешнл куотерли», описывая «хрупкое равновесие» между президентом и конгрессом, делал прогноз, согласно которому следующим тестом для взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями будет начало военной кампании. Осложнений следовало ожидать в том случае, если администрация изменит свою практику осуществления постоянных контактов с лидерами конгресса¹⁷⁵. По общему мнению законодателей и политических аналитиков, поддержка конгресса, которой пользовался президент после 11 сентября, вряд ли могла быть долгосрочной. По словам члена сенатского КИД Р. Торричелли (дем. – Нью-Джерси), поддержка будет «такой же длительной, как и военная кампания», «различия появятся, когда мы начнем осознавать значение кризиса и то, как мы боремся с ним». Бывший сенатор Б. Керри, комментируя взаимоотношения президента и конгресса после 11 сентября, говорил, что даже если Дж. Буш-мл. удержит политическую поддержку по вопросам «войны с терроризмом» в целом, «он, скорее всего, встретится с жесткими вопросами относительно используемой тактики». Обозреватели

¹⁷³ Address to a Joint Session of Congress and the American People. September 24, 2001.

¹⁷⁴ Letter to Congress of American Campaign Against Terrorism: Text of a Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate. September 24, 2001. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010924-17.html> (accessed June 2, 2009).

¹⁷⁵ Помощники спикера палаты представителей Дж. Хастерта говорили, что он общается с представителями администрации несколько раз на дню, а с президентом – как минимум раз в день. Т. Дэшл, лидер сенатского большинства, и Т. Лотт, лидер демократов, имели такой же уровень взаимодействия с президентом: Foerstel K. Congress and the President: A Recalibration of Powers // CQWR. – 2001. – September 29. – P. 2251.

«Конгрешнл куотерли» предсказывали, что контроль Дж. Буша-мл. над внешней политикой в будущем будет зависеть от его лидерских способностей и от успеха антитеррористического курса¹⁷⁶.

Таким образом, беспрецедентные теракты 11 сентября обусловили необходимость для законодательной и исполнительной ветвей власти в США действовать как можно более согласованно. Конгресс выразил свою полную поддержку президенту принятием резолюции, санкционирующей использование американских вооруженных сил. Ссылкой на ЗВП законодатели утверждали и собственное право участвовать в разработке и реализации внешней политики США. В то же время президент, признавая за собой собственные полномочия как главнокомандующего и главы исполнительной власти, выразил готовность считаться с внешнеполитическими прерогативами законодателей и консультироваться по поводу дальнейших шагов. Уровень взаимодействия между Белым домом и Капитолием на этапе принятия решения об операции в Афганистане удовлетворял интересам обеих ветвей власти.

Антитеррористическая операция США в Афганистане довольно быстро достигла значительных успехов. Начавшись в октябре 2001 г., уже к декабрю она вступила в свою завершающую стадию. 5 декабря лидер движения «Талибан» М. Омар отказался от власти и приказал своим сторонникам сдать Кандагар. После этого приоритетом стало окончательное уничтожение сети «Аль-Каиды» в Афганистане, поимка бен Ладена (согласно данным ЦРУ, он примерно 16 декабря пересек границу с Пакистаном) и лидеров движения «Талибан»¹⁷⁷.

Конгресс получил возможность оценить действия администрации за весь период кампании против «Талибана». Эта оценка оказалась целиком и полностью положительной. Президент в высказываниях конгрессменов выглядел как «вдохновленный лидер», изложивший в начале операции свои «ясные намерения» и «не отступивший от них»¹⁷⁸. Сенатор Дж. Байден охарактеризовал миссию США в Афганистане как «чрезвычайно успешную»¹⁷⁹. Фактически президенту выдавался кредит доверия конгресса не только по вопросу о том, какие действия он уже предпринял, но и по поводу будущих акций правительства в антитеррористической операции.

¹⁷⁶ Pomper M.A. Building Anti-Terrorism Coalition Vaults Ahead of Other Priorities // CQWR. – 2001. – October, 27. – P. 2551.

¹⁷⁷ На этом основании Б. Вудворд пишет, что успехи Дж. Буша-мл. в борьбе с лидерами «Аль-Каиды» были невелики. Удалось устранить лишь М. Атефа, военного лидера бен Ладена и главного организатора 11 сентября. Не подтвердились сообщения о гибели доктора Завахири, одного из главных подручных бен Ладена. 16 из 22 ведущих руководителей «Аль-Каиды», включая бен Ладена, находились на свободе: Woodward B. Op. cit. – P. 316.

¹⁷⁸ CR, 2001. December 13. – S13125.

¹⁷⁹ The Global Reach of Al-Qaeda: Hearing before the Subcommittee on International Operations and Terrorism of the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress, 1st Session. December 18, 2001. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:77601.wais (accessed September 9, 2009).

В целом, быстрая и успешная операция с ясным на тот момент критерием успеха (отстранением талибов от власти) определила динамику отношений президента и конгресса. Несмотря на ряд проблем военной кампании, которые привлекли внимание общественности и некоторых законодателей (ошибочные авиаудары, жертвами которых стали мирные афганцы, нежелание Белого дома предоставлять конгрессу внешнеполитическую информацию, поддержка Северного Альянса в Афганистане, который обвинялся в торговле наркотиками и нарушении прав человека) можно говорить о безусловной поддержке действий администрации Дж. Буша-младшего со стороны конгресса.

Несмотря на то, что на афганском театре военных действий оставалось еще много проблем, внимание Вашингтона переключилось на другие внешнеполитические направления. Президент Д. Буш-мл. в ежегодной речи «о состоянии союза» обозначил новую угрозу для США – государства-спонсоры терроризма, которые американский президент объединил в «ось зла». В феврале 2002 г. в сенате Соединенных Штатов состоялось слушание с характерным названием «Следующий шаг войне с терроризмом». Сенаторы сконцентрировались на обсуждении вопросов политики США в отношении государств «оси зла»¹⁸⁰.

§2. Ирак (2002)

Принятие решения о военной операции в Афганистане проходило в условиях чрезвычайности, порожденной атаками 11 сентября, что во многом оказало влияние на этот процесс и обусловило преимущественное положение исполнительной власти. Военная операция в Ираке обозначила новый этап отношений Белого дома и Капитолия. Она является важнейшей внешнеполитической инициативой президента Дж. Буша-младшего, в период которой произошел первый серьезный конфликт по военно-политическим вопросам между президентом и конгрессом после 11 сентября. Изучение иракской интервенции в русле исполнительно-законодательных отношений позволит оценить истинную степень и прочность экстраординарного положения исполнительной власти, занятого после сентябрьских атак.

В процессе выработки и реализации иракской политики проявились основные фазы процесса принятия решений: построение политической повестки дня; формулирование проектов государственного решения; утверждение публичного решения; реализация решения административными органами и параллельный контроль за ходом его исполнения; оценка результатов осуществленного решения¹⁸¹.

¹⁸⁰ What's Next in the War on Terrorism? Hearing before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd Session. February 7, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:78906.wais (accessed June 29, 2009).

¹⁸¹ Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учеб. пособие. – М.: Изд-во КДУ, 2004. – С. 230.

Проблема Ирака не теряла своей актуальности в США на всем протяжении 1990-х гг. США неоднократно реагировали на нарушения Ираком резолюций ООН. В 1998 г. конгресс США принял «Акт об освобождении Ирака» (Iraqi Liberation Act), который выражал мнение конгресса о том, что политикой США должна стать «поддержка усилий по отстранению режима Саддама Хусейна от власти». Однако акт запрещал президенту использовать для этих целей американские вооруженные силы¹⁸².

Идея военной операции против Ирака возникла в Вашингтоне сразу после 11 сентября. По отношению к ней можно выделить две мощные группировки в администрации Дж. Буша-младшего.

Первая настаивала на немедленной активизации военной составляющей иракской политики. Эту идею выражали Д. Рамсфелд и его заместитель П. Вулфовиц, а также вице-президент Д. Чейни. По свидетельству корреспондента «Си-Би-Эс», министр обороны Д. Рамсфелд сказал своим помощникам, чтобы «они начали думать о нанесении ударов по Ираку», хотя в тот момент не было никаких данных о связи Ирака с действиями террористов против США. Сразу же после терактов 11 сентября Д. Рамсфелд попросил своих помощников предоставить ему как можно скорее самую полную информацию для того, чтобы принять решение, «наносить ли удар по СХ [Саддаму Хусейну – Д.К.] одновременно с ударом по УБЛ [Усаме бен Ладену – Д.К.]»¹⁸³. Д. Чейни и П. Вулфовиц также придерживались позиции, которая впоследствии составит суть внешней политики администрации: приоритетная борьба против государств-спонсоров терроризма¹⁸⁴.

Группу противников немедленной акции против С. Хусейна возглавил госсекретарь К. Пауэлл. Сюда же входили многие высокопоставленные военные, как, например, будущий председатель ОКНШ Х. Шелтон. По их мнению, достаточным основанием для военной операции против режима С. Хусейна могло послужить лишь доказательство его связи с событиями 11 сентября. Удар по Ираку мог разозлить умеренные арабские государства, поддержка которых была важна не только в условиях предстоящей операции в Афганистане, но и в целях оживления ближневосточного мирного процесса. Эта группа предлагала ограничить предстоящую миссию исключительно борьбой с терроризмом¹⁸⁵.

Сам президент занял промежуточную позицию, как по военным, так и по политическим соображениям. Во-первых, Дж. Буш-мл. полагал необходимым добиться успеха на афганском театре военных действий, а

¹⁸² Iraq Liberation Act of 1998. – Mode of access: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c105:H.R.4655.ENR>: (accessed November 14, 2009). – Sec. 3, 8.

¹⁸³ Кларк У. Как победить в современной войне ; пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – С. 146.

¹⁸⁴ Woodward B. Op. cit. – P. 61.

¹⁸⁵ Ibid. – P. 62.

потом уже активизироваться в иракском вопросе. Президент считал опасной мысль о проведении операций в двух направлениях одновременно. У Дж. Буша-мл. было и другое опасение, связанное с тем, что ключевые фигуры его администрации (К. Пауэлл, Д. Чейни, П. Вулфовиц) были активными участниками американской политики периода войны в Персидском заливе. В интервью Б. Вудворду он говорил, что не желал, чтобы их прошлый опыт определял политику его администрации¹⁸⁶.

Учитывая, что на заседаниях «военного кабинета» после 11 сентября вопрос Ирака вызывал разногласия внутри администрации, Дж. Буш-мл. посчитал целесообразным отложить иракскую проблему, по крайней мере, на время афганской кампании. Президент приказал продолжить разработку военных планов по Ираку, но указал, что решение по этому вопросу будет приниматься позднее¹⁸⁷.

Таким образом, хотя обсуждение иракской проблемы и было отложено, однако с очень реальной возможностью принятия положительного решения по проведению военной акции против Ирака. Дальнейшие дебаты в Белом доме сосредоточились исключительно на проблеме Афганистана. Следует отметить, что и в конгрессе было много сторонников активизации американской внешней политики за пределы Афганистана. В декабре 2001 г. палата представителей подавляющим большинством голосов (392 против 12) приняла резолюцию, называвшую отказ Ирака от инспекций ООН «существенным нарушением» его международных обязательств и потенциальной угрозой миру и безопасности¹⁸⁸. Хотя резолюция не была принята верхней палатой парламента и не уполномочивала президента использовать силу против Ирака, сам факт ее принятия сразу же после падения Кабула доказывает то, что сторонники активизации американской политики по Ираку находились не только в правом крыле администрации Дж. Буша-мл., но и были широко представлены в конгрессе.

Иракская проблема снова стала актуальной после свержения «Талибана». Вскоре президент подписал новый разведывательный приказ, значительно расширявший возможности ЦРУ для свержения С. Хусейна. Он выдал ЦРУ от 100 до 200 млн. долл. на проведение тайной операции, увеличил помощь иракской оппозиции, усилил сбор разведанных внутри Ирака и приготовился к возможному размещению групп ЦРУ и войск спецназа в Ираке. Однако вскоре в ЦРУ пришли к выводу о невозможности свержения С. Хусейна посредством тайной операции.

¹⁸⁶ К. Пауэлл придерживался позиции, что, несмотря на заверения военных о том, что вооруженные силы США обладают достаточными ресурсами для борьбы в двух полномасштабных конфликтах одновременно, министерство обороны переоценивает свои возможности «заниматься двумя делами одновременно»: Ibid. – P. 87.

¹⁸⁷ Woodward B. Op. cit. – P. 99.

¹⁸⁸ U.S. Government Policy: The Current Situation and how It Evolved // Congressional Digest. – 2002 (December). – Vol. 81. – № 10. – P. 295.

Более того, разведчики указывали, что, если военная операция США не начнется в скором времени, это поставит под угрозу американскую шпионскую сеть в Ираке¹⁸⁹. Таким образом, деятельность разведки стала еще одним фактором, способствующим осознанию того, что только полномасштабная военная операция будет эффективным средством отстранения С. Хусейна от власти.

Такая операция представлялась невозможной без получения поддержки со стороны конгресса, которая в свою очередь могла стать лишь результатом длительного обсуждения. Белому дому следовало занять активную позицию, фактически определяя повестку дня конгресса и задавая тон внешнеполитической дискуссии об Ираке.

Перед президентом встали 3 задачи: убедить граждан в том, что мир изменился и поэтому требуется новая стратегия; определить новые цели; найти способы их решения в условиях современности¹⁹⁰.

Президент Дж. Буш-мл. обозначил цели своей политики в обращении к нации 29 января 2002 г. Провозглашалось, что США будут продолжать «войну с терроризмом» – эта задача обладала несомненным приоритетом. Одновременно президент утверждал, что «второй целью» его политики будет предотвращение того, чтобы «режимы, стремящиеся к обладанию химическим, биологическим и ядерным оружием и террористы ... угрожали Соединенным Штатам и всему миру»¹⁹¹.

Первоочередными целями в данном направлении были названы Сев. Корея, Иран и Ирак, обозначенные Дж. Бушем-мл. как «ось зла». Об Ираке президент говорил в последнюю очередь, однако уделил ему больше внимания, чем другим державам. Помимо стремлений к получению ОМП и поддержки терроризма, Ирак обвинялся в антиамериканском настрое, репрессиях против собственного народа и отказе подчиняться требованиям ООН о разоружении. Таким образом, степень детализации ключевых элементов выступления Дж. Буша-мл. демонстрирует, что именно борьба с «осью зла», но не антитеррористическая кампания в Афганистане, привлекали наибольшее внимание Белого дома. Внутри же элемента «оси зла» иракская проблематика обладала несомненным приоритетом.

«Речь о состоянии союза» является традиционным инструментом президента для представления своей политической программы. После ее провозглашения обычно следует этап разъяснения сущности президентского курса им самим и членами его администрации для

¹⁸⁹ Hamilton W. Bush Began to Plan War Three Months After September 11 // The Washington Post. – 2004. – April 16. – Mode of access: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A17347-2004Apr16.html> (accessed December 1, 2009).

¹⁹⁰ Рыхтик М.И. США в поисках более современного союза: как живут американцы сейчас, к чему они готовятся, и что из этого может получиться : исторические очерки. – Н. Новгород: Изд-во ИФ ННГУ, 2002. – С. 147.

¹⁹¹ The President's State of the Union Address. January 29, 2002. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (accessed July 29, 2009).

конгресса и американского общества¹⁹². Дж. Буш-мл. в иракском вопросе весьма вольно отнесся к этой традиционной процедуре. Четких разъяснений по поводу того, насколько серьезна угроза со стороны «оси зла» и какой будет политика США по ее предотвращению, не последовало. Законодатели вынуждены были гадать, насколько значимыми являлись слова главы Белого дома. Заявления представителей администрации зимой-весной 2002 г. оставляли членов конгресса в недоумении о целях президента¹⁹³. Администрация фактически проигнорировала начало слушаний в конгрессе по иракской проблеме летом 2002 г., что вызывало понятное раздражение на Капитолийском холме.

Формирование нового внешнеполитического видения США в свете событий 11 сентября было во многом предсказуемым. После распада Советского Союза для США исчезли угрозы выживанию, или так называемые угрозы категории «А», что «дезориентировало американцев». Э.Б. Картер и У.Дж. Перри в 1999 г. выделили несколько потенциальных опасностей, которые могли стать угрозами категории «А» в XXI в. Важнейшими среди них были распространение ОМП и акты «катастрофического терроризма»¹⁹⁴. Последняя составляющая превратилась из потенциальной в действительную 11 сентября. Вполне обосновано предположение президента и его команды, что сочетание этих двух опасностей является самой серьезной угрозой для США на современном этапе. Так, советник президента по НБ К. Райс, утверждала, что, «если организация типа «Аль-Каиды» станет обладателем оружия массового поражения, она без колебаний использует его». У Соединенных Штатов остался только один выход: «действуя решительно», «использовать любое средство своего арсенала для борьбы с этой глобальной смертельной угрозой»¹⁹⁵. Однако на первоначальном этапе представители администрации говорили лишь о мирных средствах

¹⁹² Колобов О.А., Корнилов А.А., Макарычев А.С., Сергунин А.А. Основы политологии : учеб. пособие // Колобов О.А. Политология: Избранные труды. – Н. Новгород: Вектор ТиС, 2000. – С. 55.

¹⁹³ Представители администрации предпочитали говорить об «упреждающем» использовании общего потенциала США в области национальной безопасности (работа разведки, дипломатия, финансовые атаки на террористов и т.д.). Военная составляющая не демонстрировалась в качестве приоритетной Current and Projected National Security Threats to the United States. Hearing before the Committee on Intelligence. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd Session. February 6, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_house_hearings&docid=f:82338.wais (accessed August 11, 2009); Remarks by the President to Troops and Families of the 10th Mountain Division. July 19, 2002. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020719.html> (accessed August 17, 2009).

¹⁹⁴ Картер Э.Б., Перри У.Дж. Превентивная обороны: новая стратегия безопасности США : пер. с англ. – М.: Наука, 2003. – С. 29.

¹⁹⁵ Remarks by the National Security Advisor Condoleezza Rice to the Conservative Political Action Conference. February 1, 2002. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/20020201-6.html> (accessed September 21, 2009).

воздействия на страны «оси зла»¹⁹⁶, что дезориентировало членов конгресса относительно предполагаемого курса администрации.

Угроза использования ОМП виделась в качестве чрезвычайно опасной и самим законодателям. На опасность попадания такого оружия в руки террористов указывало заключение двухпартийной комиссии Бейкера-Калтера (начало 2001 г.). Комиссия рекомендовала трехкратное увеличение финансирования программ по нераспространению (с 1 млрд. долл. до 3-4)¹⁹⁷. Этот факт показывает, что еще до 11 сентября конгресс был готов принять угрозу ОМП как самый серьезный вызов для национальной безопасности США в современном мире.

Следует отметить, что тезис об «оси зла» был весьма неоднозначным. По мнению многих экспертов, Сев. Корея, Иран и Ирак действительно были державами, которые в той или иной степени создавали для США проблемы в международных отношениях. Однако их объединение в «ось зла» вызывало сомнения. Так, профессор Р. Рассел, бывший аналитик ЦРУ, утверждал, что это выражение Дж. Буша-мл. было лишь ораторским средством лаконично охватить все угрозы от враждебных государств. Но оно ошибочно предполагало, что существует активная связь между Багдадом, Тегераном и Пхеньяном¹⁹⁸. Генерал У. Кларк также критиковал формулу Дж. Буша-мл. за отсутствие какой бы то ни было связи между державами «оси зла», кроме очевидного стремления к обладанию ОМП и использования терроризма в качестве средства государственной политики. По его мнению, этого было явно недостаточно для того, чтобы объединить борьбу с этими государствами в рамках общей внешнеполитической программы США. Кроме того, У. Кларк указывал, что угроза Ирака на фоне других стран «оси зла» не выглядела приоритетом: «Считалось, что Северная Корея готова продать свои военные технологии любому покупателю, однако в то время ничего не было известно о поставках оружия ни в Ирак, ни в Иран ... лишь Иран располагал активной и эффективной террористической сетью через организацию «Хезболла». В выступлении президента не было приведено никаких свидетельств существования связей между режимом Саддама и «Аль-Каидой»: любая связь представлялась лишь теоретической, наихудшим предположением»¹⁹⁹.

Объединение угроз, исходящих от «государств-изгоев» и террористических организаций, в одну категорию может быть подвержено

¹⁹⁶ К. Райс говорила об усилении режима нераспространения, контроля над экспортом и продвижении системы противоракетной обороны: Remarks by National Security Advisor Condoleezza Rice on Terrorism and Foreign Policy. April 29, 2002. – Mode of access: <http://georgewebush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/04/20020429-9.html> (accessed September 29, 2009).

¹⁹⁷ Blinken A. J. From Preemption to Engagement // Survival. – 2004 (Winter). – Vol. 45. – № 4. – P. 39.

¹⁹⁸ Russell R. War and Iraq Dilemma: Facing Harsh Realities // Parameters. – 2002 (Autumn). – Mode of access: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/02autumn/russell.htm> (accessed May 14, 2009).

¹⁹⁹ Кларк У. Как победить в современной войне ; пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – С. 164.

критике. Они отличаются по характеру уязвимости для военной мощи государств и средств для борьбы с ними²⁰⁰. Такое объединение было призвано переключить внимание от международного терроризма (победа в борьбе с которым проблематична) на страны «оси зла». Задачей-максимум для Дж. Буша-мл. было представить 11 сентября как показатель опасности «оси зла». Именно эту цель и преследовало данное объединение.

С критических позиций были склонны рассматривать выступление Дж. Буша-мл. и многие ведущие члены конгресса. У них термин «ось зла» также вызывал недоумение. Председатель сенатского КИД Дж. Байден, признавая С. Корею, Иран и Ирак угрозами безопасности США, указывал, что эти страны «неравнозначны» и «не связаны» друг с другом, а американская политика в отношении них базировалась на различных стратегиях²⁰¹. Разведка США придерживалась мнения, что самой неотложной из всех угроз, исходящих от стран «оси зла», является Иран. В частности, Дж. Тенет говорил о поддержке Ираном организации «Хезболла». Ирак он называл последним в этом списке. Кроме того, Дж. Тенет был очень осторожен по поводу связи «Аль-Каиды» с Ираком: у него не было прямого ответа на этот вопрос²⁰².

Военная акция изначально рассматривалась как единственное средство в иракской политике, которое может быть эффективным. Администрация не замедлила подчеркнуть это в конгрессе. По словам бывшего министра обороны У. Перри, США всегда считали дипломатию недостаточной в иракском вопросе²⁰³.

Чтобы представить свою стратегию в иракском вопросе убедительной, Белый дом первоначально сосредоточился на двух положениях:

- Ирак обладает ОМП (или у С. Хусейна были «намерения и возможности» произвести ОМП²⁰⁴);
- Ирак связан с международным терроризмом, в частности с «Аль-Каидой», ответственной за нападения 11 сентября (неубедительной попыткой доказать это стали свидетельства того, что члены «Аль-

²⁰⁰ Контртерроризм предполагает серьезную работу разведки и полицейские операции в большей степени, нежели масштабные военные кампании: Балувев Д.Г. Личностная и государственная безопасность: международно-политическое измерение : монография. – Н. Новгород: ННГУ, 2004. – С. 75; Кременюк В.А. Внешняя политика США в год президентских выборов // Международная жизнь. – 2004. – № 3. – С. 23.

²⁰¹ Foreign Policy Overview and the President's Fiscal Year 2003 Foreign Affairs Budget Request. Hearing before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd Session. February 5, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_house_hearings&docid=f:77963.wais (accessed August 1, 2009).

²⁰² Current and Projected National Security Threats to the United States. February 6, 2002.

²⁰³ The New Strategic Framework: Implications for U.S. Security. Hearing before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd Session. February 6, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:80082.wais (accessed November 10, 2009).

²⁰⁴ Current and Projected National Security Threats to the United States. February 6, 2002.

Каиды» имеют определенную свободу перемещения на севере Ирака. В этих условиях администрация Дж. Буша-мл. прибегла к эксплуатации тезиса, обязанного своим выражением бывшему премьер-министру Израиля Б. Нетаньяху, о том, что С. Хусейн может использовать международных террористов в качестве своеобразного средства доставки (в виду отсутствия у иракского режима баллистических ракет) ОМП на американскую территорию²⁰⁵. Впоследствии этот тезис развил Д. Рамсфелд, пытаясь доказать, что таким образом С. Хусейн может снять с себя ответственность за совершение терактов против США и избежать неминуемого возмездия²⁰⁶).

Информация по этим направлениям не была убедительной, но способствовала тому, что в конгрессе Ирак стал восприниматься в качестве более серьезной угрозы. По словам самих законодателей, они стали понимать, что с Ираком «нужно что-то делать»²⁰⁷.

Ситуация изменилась после того, как администрация стала решительно настаивать на жестком и одностороннем подходе к решению иракской проблемы силовыми методами. Этот процесс был связан с публикацией Стратегии-2002 (сентябрь 2002 г.), где утверждалась недостаточность политики сдерживания и необходимость использования «упреждающих ударов» для борьбы с угрозами новейшего времени. Выход Стратегии-2002 в разгар дебатов по иракскому вопросу способствовал тому, что Ирак стал восприниматься как первый шаг на пути реализации данной стратегии.

Администрация дополнила свои обвинения в адрес Ирака, положениями, которые оправдывали использование «упреждения» для борьбы с угрозой:

- «Сдерживание» (применительно к Ираку речь идет об инспекциях ООН) бесполезно из-за того, что Ирак «обладает средствами и опытом для сокрытия своего потенциала и разработок от инспекторов». «Единственным доказательством обладания Ираком ОМП будет факт его использования» (тезис «дымящегося ствола» Д.

²⁰⁵ Conflict with Iraq: An Israeli Perspective. Hearing before the Committee on Government Reform. House of Representatives. 107th Congress. 2nd Session. September 12, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_house_hearings&docid=f:83514.wais (accessed November 2, 2009).

²⁰⁶ United States Policy Toward Iraq. Hearing before the Committee on Armed Services. House of Representatives. 107th Congress. 2nd Session. September 18, 2002. – Mode of access: http://commdocs.house.gov/committees/security/has261000.000/has261000_0.HTM#13 (accessed December 3, 2009).

²⁰⁷ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. Hearings before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd session. July 31 and August 1, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_house_hearings&docid=f:81697.wais (accessed November 17, 2009).

Рамсфелда)²⁰⁸. Более того, инспекции окажут отрицательный эффект на политику противодействия режиму С. Хусейна, поскольку будет создано впечатление того, что Ирак не является серьезной угрозой²⁰⁹.

- Единственным выходом является применение к Ираку стратегии «упреждающих» ударов.

Представители администрации пытались доказать, что в условиях «новой угрозы» США должны использовать силовую политику даже в условиях недостатка информации об этой угрозе. Такой вывод имел чрезвычайное значение для внешнеполитических полномочий конгресса. Предполагалось, что не существует средств доказать правильность оценок угрозы до принятия решения о силовом варианте политики. Данное обстоятельство фактически сводило на нет важнейшую прерогативу конгресса в военно-политической сфере, а именно, право выдавать санкцию на использование вооруженных сил. Естественно, конгресс всеми силами сопротивлялся такому положению, продолжая требовать от администрации представления доказательств необходимости нападения на Ирак.

Активизация деятельности конгресса нашла выражение в двух взаимосвязанных курсах: критика администрации и предложения по корректировке внешнеполитического курса президента.

Конгресс критиковал политику администрации по нескольким направлениям. Законодатели продолжали считать информацию, представленную им, недостаточной для принятия решения о силовом решении проблемы. 10 сентября 2002 г. лидеры КИД сената Дж. Байден и Р. Лугар направили письмо президенту, в котором излагали претензии конгресса по этому поводу: «На сегодняшний день отсутствует согласие по некоторым главным вопросам. Какова вероятность, что С. Хусейн использует ОМП против нас, чтобы сдержать США или поддержать террористов? Какова связь Ирака с террористическими группами, включая ответственных за 11 сентября? Можно ли разоружить Ирак без использования силы? Может ли нападение на Ирак форсировать события, которые мы хотим предотвратить: использование ОМП против нас или Израиля? Можем ли мы переместить значительные силы на иракский театр военных действий без угрозы для других участков войны с терроризмом? Каковы будут обязательства США перед Ираком после С. Хусейна в военном и экономическом отношении? На эти вопросы нельзя ответить

²⁰⁸ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²⁰⁹ United States Policy Toward Iraq. September 18, 2002.

четко, но они должны приниматься в расчет при рассмотрении различных вариантов действий»²¹⁰.

Предположение администрации о том, что С. Хусейн передаст ОМП террористам, вызывало сомнения. Эксперт исследовательской службы Библиотеки конгресса Р. Ли указывал на неубедительность доказательств угрозы применения ядерного оружия «Аль-Каидой»²¹¹. Если предположить возможность передачи ядерного оружия (ЯО) от Ирака или Ирана террористам, то это представляет опасность для самих этих государств²¹². Передача ОМП террористам возможна, если государство, обладающее им, будет атаковано, и у него не останется другого выбора. Этот аргумент администрация практически проигнорировала, что делало весьма соблазнительными предположения о том, что Дж. Буш-мл. был абсолютно уверен в отсутствии у Ирака ОМП²¹³.

На фоне неспособности администрации представить объяснение реальности иракской угрозы в конгрессе вызвали беспокойство и претензии представить слишком широкий перечень обвинений в адрес Ирака. Дж. Буш-мл. требовал от Ирака остановки программ по ОМП, прекращения поддержки террористов и преследований собственного народа. С. Хусейн должен был освободить всех пленных периода войны в Персидском заливе, вернуть похищенное имущество Кувейта, а также прекратить «незаконную торговлю» вне пределов программы «нефть в обмен на продовольствие». По словам сенатора П. Сарбанеса (дем. – Мэриленд), получалось, что США готовы объявить войну Ираку за незаконную торговлю нефтью²¹⁴.

Конгресс поставил под сомнение политическую целесообразность следования жестким курсом с упором на односторонние действия. Представители администрации объясняли это тем, что в условиях угроз катастрофического терроризма США не могут себе позволить роскошь соотносить свою политику с чаяниями международного сообщества. Это объяснение, безусловно, подходило к ситуациям, когда речь заходила о террористах, но случай с Ираком был иным, и в конгрессе это прекрасно

²¹⁰ Next Steps in Iraq. Hearings before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd session. September 25 and 26, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:83463.wais (accessed July 15, 2009).

²¹¹ Combating Terrorism: Preventing Nuclear Terrorism. Hearing before the Subcommittee on National Security, Veteran Affairs and International Relations of the Committee on Governmental Reform. House of Representatives. 107th Congress. 2nd Session. September 24, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_house_hearings&docid=f:88591.wais (accessed November 7, 2009).

²¹² Ibid.; К аналогичному выводу приходят и отечественные исследователи О.А. Колобов и В.Н. Яснев : Колобов О.А., Яснев В.Н. Контртерроризм и информационная безопасность : монография ; под ред. проф. Р.Г. Стронгина. – Н. Новгород: ННГУ, 2004. – С. 75.

²¹³ См., например: Жижек С. Ирак: история про чайник ; пер. с англ. А.В. Смирнова. – М.: Праксис, 2004. – С. 23.

²¹⁴ Next Steps in Iraq. September 25 and 26, 2002.

понимали, а поэтому и не могли с ним согласиться. Сенатор Э. Кеннеди (дем. – Массачусетс), указывал администрации Дж. Буша-мл. на факты того, что: Ирак не предпринимал нападений на США, доказательства неизбежности угрозы с его стороны малоубедительны, военный удар в рамках новой непроверенной доктрины может дестабилизировать ближневосточный регион, привести к вспышкам терроризма, сделать Израиль уязвимым для атаки со стороны Ирака и представить США в качестве агрессора²¹⁵. Иными словами, в случае с Ираком возникало слишком много вопросов, которые, по мнению законодателей, не могли быть решены США в одиночку. На этом они основывали свою позицию, суть которой заключалась в координации действий США с международным сообществом.

На Капитолийском холме прекрасно понимали, что голосование по резолюции на использование силы против Ирака символически будет означать принятие конгрессом внешнеполитического курса президента, а, следовательно, и его Стратегии-2002. Поэтому многие в конгрессе сопротивлялись тому, чтобы согласие на войну с Ираком, если таковое будет выдано, рассматривалось в качестве одобрения конгрессом доктрины «упреждающих ударов»²¹⁶. Член палаты представителей Э. Нортон (дем. – округ Колумбия) вообще предложила отказаться от этой доктрины²¹⁷. Неприятие конгрессом Стратегии-2002 усилило намерение законодателей добиваться международного одобрения иракского курса президента.

Конгресс начал настаивать на принятии администрацией во внимание собственного подхода к иракской политике. На Капитолийском холме прекрасно понимали, что война в Ираке будет по масштабам и последствиям большим, нежели контртеррористическая операция. Следовательно, это потребует ресурсов от США (значительный воинский контингент, возможные затяжные бои, долгосрочная оккупация страны), а, значит, Америке необходима международная поддержка, чтобы разделить стоимость операции²¹⁸.

Первым шагом на этом направлении стали высказывания законодателей в поддержку возвращения инспекторов ООН в Ирак²¹⁹. Инспекции могли способствовать достижению дипломатических успехов США в отношениях с союзниками. Если же мониторинг больше не будет

²¹⁵ Woodward B. Op. cit. – P. 345.

²¹⁶ CR, 2002. October 8. – H7227; S10074; Начальник аппарата сенатского КИД А. Блинкен в канун голосования по иракскому вопросу писал, что «Дж. Байден и другие критики боялись, что оправдание войны против Ирака ... может быть понято как подтверждение драматического доктринального поворота, который, несмотря на выход в свет доктрины национальной безопасности, никогда не был объяснен американскому народу и не подвергался обсуждению в конгрессе»: Blinken A. J. Op. cit. – P. 36.

²¹⁷ CR, 2002. October 8. – H7239.

²¹⁸ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²¹⁹ United States Policy in Iraq. September 18, 2002.

восприниматься союзниками США как действенное средство, они станут гораздо сговорчивее в плане возможного использования силы. Даже те, кто выражал сомнения по поводу эффективности инспекций, считали, что они будут полезны в деле сотрудничества с международным сообществом. Согласно мнению бывшего советника по национальной безопасности С. Бергера, в случае саботажа инспекций С. Хусейну придется объяснять свои действия. Как эффективная стратегия мониторинг не рассматривался. Но он мог быть полезным как тактический ход, использующий абсолютистский подход ООН к таким вопросам²²⁰.

Следует отметить, что конгресс стремился исходить в первую очередь из национальных интересов США и обращаться к международному сообществу лишь постольку, поскольку того требовала политическая необходимость. Председатель сенатского КИД именно в этом смысле утверждал, что США «могут и должны действовать односторонне»²²¹. Конгресс не желал ставить американскую внешнюю политику в зависимость от ООН, однако можно с уверенностью утверждать, что большинство законодателей стремились получить для политики США гораздо большую международную поддержку, чем это стремились сделать «ястребы» в администрации Дж. Буша-мл.

Лидеры сенатского КИД Дж. Байден и Р. Лугар в своем послании президенту выделяли два принципа, на которых следовало строить конструктивные отношения с внешним миром:

- США должны проводить политику, пользующуюся широкой международной поддержкой. Может потребоваться поддержка ООН, права базирования и предоставление воздушного пространства. Кроме того, США не должны в одиночку заниматься восстановлением Ирака;
- США должны объяснить, что Ирак – повод для беспокойства во всем мире, а не только в Америке. Более 10 лет Ирак нарушал волю международного сообщества. Сенаторы настоятельно просили президента в выступлении перед ГА ООН сообщить о намерении добиваться новой резолюции по Ираку, требующей от последнего принятия инспекторов. Получение такого мандата послужило бы свидетельством того, что именно ОМП Ирака является главной причиной возможной военной операции²²².

Президент и конгресс по-разному относились к «стратегии выхода» из предполагаемой войны с Ираком. Администрация была больше склонна разделять эти вопросы. Конгресс же постоянно пытался если и не связать их воедино, то, по крайней мере, привлечь внимание администрации к

²²⁰ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²²¹ Ibid.

²²² Next Steps in Iraq. September 25 and 26, 2002.

тому, что послевоенного урегулирования и связанных с ним проблем избежать не удастся, и их решение должно быть проработано как можно раньше.

Бывший и действовавший на тот момент министры обороны К. Уайнбергер и Д. Рамсфелд, выражая позицию администрации, отмечали, что военная операция против С. Хусейна неизбежна в виду представляемой им угрозы. Далее должен последовать этап продвижения к демократии. На этом этапе, по их мнению, совершенно необязательно значительное военное присутствие США: иракский народ прекрасно может управлять собой сам, ему нужно только позволить это. После окончания кампании необязательно будет хаос в Ираке, для этого, прежде всего, нужен сильный лидер²²³. Однако ни К. Уэйнбергер, ни Д. Рамсфелд не обращали никакого внимания на то, каким образом можно реализовать их планы, что было негативно воспринято в конгрессе – как безответственная политика. Именно на политической ответственности и настаивал конгрессмен А. Скелтон (дем. – Миссури), указывая на обязанности конгресса: «Выполнение наших конституционных обязательств требует от конгресса принимать в расчет не только краткосрочные рассуждения о том, как действовать, но и долгосрочные последствия использования военной силы против Ирака для американских интересов национальной безопасности во всемирном масштабе»²²⁴. Многие в конгрессе считали, что президент должен убедить американский народ в том, что у США будут обязательства перед Ираком. По мнению законодателей, президенту также следовало изложить предполагаемый план урегулирования. Это, с одной стороны, подготовило бы американское общество, с другой, – продемонстрировало намерения США соседям Ирака и странам региона²²⁵. Только в таком случае можно было воспринимать слова президента Дж. Буша-мл. о том, что США собираются воевать не с иракским народом, а с тираническим режимом, всерьез.

В период обсуждения иракской проблемы конгресс, таким образом, стремился повлиять на внешнюю политику США, желая видеть ее поддержку международным сообществом. В этом отношении законодатели нашли себе союзника внутри администрации – госсекретаря К. Пауэлла.

По мере расширения дискуссии по иракской проблеме в конгрессе и СМИ наличие противоречий в команде Дж. Буша-мл. становилось все более заметным. В начале августа состоялось совещание СНБ по Ираку. К. Пауэлл желал представить альтернативный взгляд на иракскую проблему, отличный от позиции Д. Чейни и Д. Рамсфелда. Его интересовал вопрос о

²²³ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²²⁴ Conflict with Iraq: An Israeli Perspective. September 12, 2002.

²²⁵ Next Steps in Iraq. September 25 and 26, 2002.

последствиях войны. С позиции К. Пауэлла, отрицательные для США последствия нападения на Ирак могли быть следующими:

- дружественные режимы в С. Аравии, Египте и Иордании окажутся под угрозой свержения;
- война изменит ситуацию на Ближнем Востоке и помешает другой внешнеполитической деятельности США («войне с терроризмом», дипломатической, военной и разведывательной работе);
- война нанесет серьезный ущерб экономике: цены на нефть станут неоправданно высокими;
- стоимость оккупации Ирака также окажется непомерной;
- успешный военный план потребует доступ к базам и другим средствам в регионе, права на свободный пролет. США понадобятся союзники. Операция будет отличаться от войны в Персидском заливе в 1991 г., поскольку станет не так просто заручиться международной поддержкой в отсутствие такой видимой причины для силовой акции, как это было при освобождении Кувейта.
- нападение на Ирак может привести к тому, что С. Хусейн нанесет удар по Израилю или предпримет другую акцию с возможным использованием ОМП²²⁶.

Однако критика К. Пауэлла была негативной, президент же предпочитал и настаивал на конструктивных практических решениях. Дж. Буш-мл. предложил К. Пауэлла поработать над созданием коалиции или организовать поддержку со стороны ООН. М. Херш в данном контексте писал: «Пауэлл, некогда видевший себя в роли арбитра во всем, что имело отношение к внешней политике Дж. Буша-мл., низвергнут с небес: ему поручена расчистка дипломатических завалов, которые оставили после себя поборники жесткого курса»²²⁷. Второсортность миссии К. Пауэлла неоднократно подчеркивалась Д. Чейни и Д. Рамсфелдом, которые, по выражению Дж. Ная-младшего, «поносили ООН», утверждая, что ее деятельность приведет к «ложному умиротворению»²²⁸.

Следует заметить, что многочисленные военные (Б. Скоукрофт, Э. Зинни), эксперты и чиновники предыдущих администраций (бывшие госсекретари Дж. Бейкер, З. Бжезинский и экс-президент Б. Клинтон) выступали с критикой жесткого одностороннего курса и убеждали Дж. Буша-мл. не совершать необоснованных действий²²⁹.

Сторонники решительного курса в администрации также активизировались. 26 августа Д. Чейни произнес очень жесткую речь по иракской проблеме, в которой отмечал, что инспекции, скорее всего,

²²⁶ Бай Е. Раскол в команде Буша // «Известия». – 2002. – 3 сентября. – С. 8.

²²⁷ Херш М. Буш и внешний мир // Россия в глобальной политике. – 2002. – Т. 1. – № 1. – С. 67.

²²⁸ Най Дж. После Ирака: мощь и стратегия США // Россия в глобальной политике. – 2003. – Т. 1. – № 1. – С. 90.

²²⁹ Бай Е. Указ. соч. – С. 8.

окажутся бесплодными. Напротив, они породят ложное ощущение, что С. Хусейн снова под контролем²³⁰. Б. Вудворд пишет, что речь Д. Чейни была широко интерпретирована, как выражение политики администрации в целом. Вице-президент упоминал о консультациях с союзниками, но не приглашал другие страны присоединиться к коалиции²³¹.

Сам Дж. Буш-мл. в начале сентября 2002 г. указал, что он будет приветствовать возвращение инспекторов, однако он всегда был настроен скептически по поводу возможного успеха этого мероприятия. Тем не менее, президент объявил о своем желании получить поддержку ООН. Это нашло поддержку у К. Пауэлла и членов конгресса. Таким образом, в администрации было принято решение о необходимости добиваться международной поддержки.

Степень взаимодействия президента с конгрессом в период обсуждения иракской проблемы летом 2002 г. вызывала неоднозначную реакцию на Капитолийском холме. Конгресс видел свою задачу в том, чтобы создать национальный консенсус по иракской проблеме. Характеризуя эту задачу, бывший советник по национальной безопасности С. Бергер указывал, что «несмотря на требования секретности, американское общество должно быть готово к городским боям, возможным атакам с использованием химического оружия». Председатель КИД сената Дж. Байден полагал, что конгресс должен оценить «природу угрозы, спектр мер для борьбы с ней ... и затем выложить американскому народу приблизительную стоимость предполагаемых акций»²³².

Администрация же первоначально продемонстрировала свое нежелание участвовать в работе конгресса. Дж. Байден обсуждал данный вопрос с Белым домом, и ему пришлось согласиться с тем, что чиновники администрации начнут работать с конгрессом позднее²³³. Первоначально законодатели не высказывали претензий к президенту, довольствуясь его заверениями в том, что он не принял окончательного решения в отношении Ирака, а также в том, что его чиновники будут самым тесным образом сотрудничать с конгрессом²³⁴.

В политических кругах США многие посчитали неверным шагом администрации игнорировать конгресс. Так, бывший посол США в ООН Р. Холбрук говорил, что «лето 2002 г. оставило по всему миру впечатление замешательства в США. Те, кто был против войны в Ираке и те, кто был просто не согласен с тактикой, объединились в непреднамеренную

²³⁰ Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention. Remarks by the Vice President to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention. August 26, 2002. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html> (accessed September 2, 2009).

²³¹ Woodward B. Op. cit. – P. 345.

²³² Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

оппозицию. Проблема начала решаться сама собой только, когда администрация послала конгрессу резолюцию»²³⁵.

В этот же период Дж. Буш-мл. выделил 700 млн. долл. на «подготовительные задачи» будущей иракской операции. Средства президент перенаправил из дополнительных ассигнований, выделенных на «войну с терроризмом» и старых ассигнований, которые Белый дом не успел израсходовать²³⁶. Конгресс остался неосведомленным о «перепрограммировании» выделенных им средств. Администрация, таким образом, демонстрировала намерение следовать одностороннему курсу не только на внешнеполитической арене, но и внутри США.

Однако, осознав насущную необходимость заручиться поддержкой Капитолия, Белый дом начал принимать активное участие в слушаниях осенью 2002 г. Приемлемый для конгресса сценарий развития отношений с президентом в период обсуждения иракского кризиса виделся следующим образом: во-первых, должны состояться серьезные дебаты по проблеме Ирака; во-вторых, параллельно администрация должна использовать все дипломатические и другие мирные средства; в-третьих, если администрация примет решение о необходимости проведения военной акции, она должна просить согласия конгресса²³⁷. Администрация зачастую была нечувствительна к предпочтительному для конгресса варианту взаимодействия между ветвями власти, что порождало столкновения.

Некоторые представители администрации не приветствовали слишком активного, по их мнению, участия конгресса в обсуждении иракского вопроса. Так, излагая свои «пуленепробиваемые» доказательства, Д. Рамсфелд говорил законодателям, что они иногда «выходят в своих дискуссиях за рамки непосредственно поставленной цели»²³⁸. Речь шла о послевоенном урегулировании в Ираке и его цене для США, что интересовало конгресс вполне закономерно. Д. Рамсфелд, по-видимому, полагал, что администрация может самостоятельно определять те цели, вокруг которых должны строиться дебаты в конгрессе, что не соответствовало прерогативам законодательного органа проводить слушания по любому интересующему вопросу.

Важным аспектом взаимоотношений Белого дома и Капитолия всегда являлась внешнеполитическая информация. В случае с Ираком она имела важнейшее значение, поскольку призвана была обеспечить корректную оценку степени угрозы и выбор политического курса. Действия администрации в этом отношении нельзя признать удачными. Информация, предоставленная конгрессу, была противоречивой и не могла

²³⁵ Next Steps in Iraq. September 25 and 26, 2002.

²³⁶ Hamilton, L.H. The Case for Congress // Wilson Quarterly. – 2004 (Spring). – P. 1–21.

²³⁷ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²³⁸ United States Policy Toward Iraq. September 18, 2002.

обосновать необходимость принятия военного решения иракского вопроса, на котором настаивала администрация. Это привело к тому, что исполнительная власть стала основывать свою позицию на широком спектре обвинений в адрес Ирака. В конгрессе это вызывало недоумение²³⁹.

Администрация, в свою очередь, демонстрировала непреклонную решимость предпринять самые жесткие, и если потребуется, односторонние, действия против Ирака. Это несоответствие между шатким оправданием политики и степенью ее жесткости, в широких кругах создавало впечатление того, что, согласно У. Кларку, «администрация просто знает больше, чем говорит конгрессу и общественности»²⁴⁰. Между тем, материалы секретных слушаний, по заявлениям членов конгресса, никак не способствовали изменению ситуации с оправданием войны, а сообщения в СМИ подчас «представляли большую ценность» и «способствовали большему пониманию», чем информация, которую предоставлял Белый дом²⁴¹. Совершенно очевидно, что это выставляло американских законодателей в неприглядном свете, поскольку они видели задачу своего института в том, чтобы обеспечить создание национального консенсуса по вопросам внешней политики. Однако, как только они начинали действительно серьезно разбираться в оправданиях администрации, они неизбежно заходили в тупик и фактически расписывались в своей неспособности рационально определить курс, которым должны следовать США в иракском вопросе. Это приводило к парадоксальным заявлениям, в которых члены конгресса, с одной стороны, подчеркивали намерение решить вопрос в предлагаемом администрацией духе, а с другой, - выражали непонимание сущности американского политического курса в отношении Ирака. Например, конгрессмен Т. Акерман (дем. – Нью-Йорк) говорил: «Хотя я готов поддержать запрос президента на выдачу полномочий на использование силы для ответа на угрозу, представляемую Ираком, у меня продолжает оставаться неудовлетворенность неспособностью администрации объяснить, каким образом лишенная поддержки война с Ираком повлияет на наши попытки установить стабильный мировой порядок. У меня остаются глубокие сомнения по поводу полного провала администрации в объяснении, каким

²³⁹ Например, Р. Менендес (дем. – Нью-Джерси) говорил: «Я серьезно обеспокоен неспособностью, на мой взгляд, администрации ... дать конгрессу и американскому народу причину. Какова основная причина, почему сейчас, в настоящее время, в настоящий момент США должны пойти на войну с Ираком?»: Authorization for use of Military Force Against Iraq: Markup before the Committee on International Relations. House of Representatives. 107th Congress. 2nd Session. On H.J. Res. 114. October 2 and October 3, 2002. – Mode of access: http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa82194.000/hfa82194_0f.htm (accessed June 12, 2009). – P. 68.

²⁴⁰ Кларк У. Указ. соч. – С. 180.

²⁴¹ U.S. Policy toward Iraq. Administration Views. Hearing before the Committee on Foreign Relations. House of Representatives. 107th Congress. 2nd Session. September 19, 2002. – Mode of access: http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa81814.000/hfa81814_0.htm#95 (accessed August 13, 2006). – P. 95.

образом односторонняя война с Ираком усилит международное взаимодействие в войне с терроризмом. У меня остаются глубокие сомнения по поводу полного провала администрации в объяснении, как мы приведем постсаддамовский Ирак в сообщество наций»²⁴².

Конгресс, несмотря на то, что в конечном итоге недвусмысленно продемонстрировал намерение поддержать президента по иракскому вопросу, тем не менее, оказал определенное влияние на администрацию, смягчив тезис односторонности в пользу получения большей международной поддержки иракского курса США. Кроме того, конгресс явно демонстрировал свое нежелание мириться с тем, что администрация фактически игнорировала вопросы послевоенного восстановления Ирака. Это станет одним из направлений давления законодателей на исполнительную власть в период подготовки и принятия резолюции по иракскому вопросу.

Официальное утверждение политического решения является важнейшим этапом всего процесса. Именно эту фазу называют собственно «принятием решения» (в узком смысле). На этом этапе главную роль играют социально-институциональные и нормативно-правовые аспекты принятия решения²⁴³. Это обстоятельство определяет повышенный интерес к процессу законодательного утверждения политики при изучении вопроса о взаимодействии президента и конгресса.

К осени 2002 г. президент и конгресс пришли к согласию по поводу того, что проблему Ирака следует решать силовым путем. Возникали вопросы о том, каким образом это лучше сделать, в какой форме, какими полномочиями наделить исполнительную власть. Обсуждение этих вопросов началось фактически сразу же после провозглашения Дж. Бушем-мл. тезисов об «оси зла». Завершающая, самая интенсивная и продуктивная фаза процесса принятия решения была связана с направлением администрацией своего проекта резолюции в конгресс осенью 2002 г.

В администрации считали, что президент обладает определенным набором полномочий для военной операции против Ирака без согласия конгресса. Они основаны, с одной стороны, на резолюции конгресса, дающей право использовать вооруженные силы против Ирака 1991 г., которая фактически оставалась в силе, с другой, - на конституционных прерогативах президента по обеспечению национальной безопасности США. Кроме того, согласно резолюции на использование силы 18 сентября 2001 г., конгресс наделял президента полномочиями начать военную операцию против причастных к атакам 11 сентября и спонсоров

²⁴²Authorization for use of Military Force Against Iraq: Markup before the Committee on International Relations. House of Representatives. 107th Congress. 2nd Session. October 2 and October 3, 2002. – Mode of access: http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa82194.000/hfa82194_of.htm (accessed June 12, 2009). – P. 97.

²⁴³ Дегтярев А.А. Указ. соч. – С. 269.

терроризма. Чтобы оправдать этим положением использование силы против Ирака, администрации нужно было доказать, что режим С. Хусейна каким-либо образом связан с «Аль-Каидой», «официальной» виновницей атак на Вашингтон и Пентагон. Директор ЦРУ Дж. Тенет предполагал лишь «тактическое взаимодействие» между ними²⁴⁴. Четкая связь между С. Хусейном и «Аль-Каидой» не устанавливалась, но администрация Дж. Буша-мл. оставляла за собой возможности поиска оправданий агрессии на данном направлении.

Однако принципиальной позицией Дж. Буша-мл. было сотрудничество с конгрессом: «... администрация будет продолжать тесное сотрудничество с конгрессом на всех этапах войны с терроризмом»²⁴⁵. Смысл данной фразы заключался в том, что президент намеревался исходить в своих отношениях с конгрессом из требований политической необходимости и не слишком настаивать на своих юридических прерогативах, если это способно привести к кризису в отношениях ветвей власти.

С таким подходом были согласны и многие эксперты. Например, по мысли профессора права Дж. Стромсет, которая разъясняла законодателям вопрос о полномочиях президента и конгресса, основываясь на фактах, представленных Дж. Бушем-мл., в ситуации с Ираком не существовало немедленной угрозы. Связи с «Аль-Каидой» не были очевидны. Война с Ираком предполагала масштабные и, возможно, долгосрочные военные действия. Для этого президенту требовалось согласие конгресса. Право президента ответить на немедленную угрозу актуально при отсутствии времени для информирования конгресса и проведения дебатов. Ситуация с Ираком не была таковой. Дж. Стромсет заключала, что санкция, выданная конгрессом, «лучше послужит конституционным целям, лежащим в основе права конгресса на объявление войны»²⁴⁶.

Некоторые в администрации были склонны рассматривать отношения США с Ираком в 1990-е гг. как «продолжающийся конфликт», полномочия на ведение которого были выданы резолюцией 1991 г. Раз конфликт не исчерпан, президент обладает правом на использование вооруженной силы без очередного согласия конгресса. Война США в Ираке в 1991 г. закончилась перемирием и прекращением огня. Ирак неоднократно нарушал условия перемирия, в частности, осуществляя атаки на самолеты, участвовавшие в операциях по мониторингу воздушного

²⁴⁴ Current and Projected National Security Threats to the United States. February 6, 2002.

²⁴⁵ Foreign Policy Overview and the President's Fiscal Year 2003 Foreign Affairs Budget Request. Hearing before the Committee on Foreign Relations. U.S. Senate. 107th Congress. 2nd Session. February 5, 2002. – Mode of access: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_house_hearings&docid=f:77963.wais (accessed August 1, 2009).

²⁴⁶ CR, 2002. October 10. – S10281.

пространства Ирака²⁴⁷. Юрисконсульт Белого дома в отчете указал президенту от 29 августа 2002 г., что он обладает всеми необходимыми полномочиями для начала войны в Ираке²⁴⁸, что, однако, не было оправдано политически. Важно заметить, что даже самые ярые сторонники расширенного толкования полномочия президента заключали, что администрация «не обладает полной свободой»²⁴⁹ в вопросах войны и мира, а, следовательно, президент будет добиваться получения, в той или иной форме, поддержки конгресса.

В конгрессе, надеялись, что администрация не будет проводить военную операцию против Ирака, основываясь на положениях резолюции 1991 г. По мнению законодателей, согласие конгресса на войну в Ираке 10 лет назад совершенно не означало, что оно распространяется на неопределенный промежуток времени. В случае военной операции должны пройти широкие дебаты, подобно тем, которые были проведены перед войной в Персидском заливе²⁵⁰.

Резолюция 1991 г. уполномочивает президента использовать вооруженные силы в соответствии с целями резолюции ООН 678, которая требует выполнения Ираком предыдущих резолюций. Те в свою очередь требовали ухода Ирака из Кувейта и возвращения суверенитета последнему. На этом основании многие эксперты заключали, что конгресс создал резолюцию «для определенной цели – освобождения Кувейта, нежели для обеспечения неограниченного временем права использования силы». Что же касается неоднократно выраженных «намерений конгресса» в достижении целей, изложенных в резолюции 678, а также по вопросу о смене режима в Ираке, то они не являются прямым согласием конгресса на использование силы для достижения этих целей²⁵¹.

Законодатели соглашались, что президент может действовать с упреждением в случае неизбежной угрозы со стороны Ирака. Это тем более очевидно в ситуации с возможным использованием ОМП. Однако все выступавшие перед конгрессом свидетели (даже самые решительные сторонники военной операции США против С. Хусейна) полагали, что в отношении угрозы Ирака такой сценарий маловероятен. Конгресс в данной ситуации был склонен отстаивать свое право на выдачу санкции на использование силы. Как отмечал сенатор Р. Файнголд, «поддержка конгресса не просто важна или желательна. Конституция требует принятия резолюции по такому вопросу. Нет доказательства связи С. Хусейна и 11 сентября, следовательно, нет у исполнительной власти полномочий

²⁴⁷ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²⁴⁸ CR, 2002. October 10. – S10281.

²⁴⁹ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq July 31 and August 1, 2002.

²⁵⁰ Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism. April 17, 2002.

²⁵¹ CR, 2002. October 10. – S10281.

действовать в рамках юрисдикции резолюции 18 сентября 2001 г. Согласие, полученное в 1991 г., также неприемлемо для сегодняшней операции»²⁵². На частных встречах лидеры конгресса (в частности, председатель сенатского КИД Дж. Байден) приложили массу усилий для того, чтобы доказать президенту, что односторонний подход к силовому решению иракской проблемы без согласия конгресса «будет ошибкой»²⁵³.

Стало очевидно, что попытки исполнительной власти настаивать на своих спорных полномочиях по использованию силы в отношении Ирака без предварительного согласия конгресса могут привести к кризису в отношениях Белого дома и Капитолия. Кроме того, ситуация, когда у законодателей нет уверенности в том, каким образом поведет себя администрация по отношению к конституционным полномочиям конгресса, чревата ростом оппозиции на Капитолийском холме. В этих условиях президент летом 2002 г. на частных встречах с членами конгресса заверил их, что не предпримет решительных действий против Ирака в отсутствие консультаций и санкции со стороны законодательной власти²⁵⁴.

На стороне конгресса были также опросы общественного мнения. Так опрос, проведенный «Ю-Эс-Эй Тудэй» в сентябре 2002 г., показывал, что в отсутствие поддержки со стороны конгресса на военную операцию против Ирака согласны лишь 37% американцев. В то же время, при получении законодательной санкции уже 69% населения США готовы были поддержать войну²⁵⁵.

Здесь следует учитывать, что пропаганда войны, которой занималась администрация, достигла впечатляющих успехов в американском обществе. Отождествление политических противников за рубежом с международным терроризмом является испытанной тактикой, часто используемой в политической жизни США правительственными органами и лоббистскими организациями. Такое отождествление формирует в массовом сознании резко отрицательные образы «злодеев и убийц, несущих фундаментальную угрозу США»²⁵⁶. Этот прием был с успехом использован в период подготовки и принятия решения по Ираку. Так, к началу осени 2002 г. опросы компании «Си-Би-Эс» показывали, что 51% американцев верило в причастность С. Хусейна к атакам 11 сентября. Вскоре опросы исследовательского центра «Пью» говорили о том, что уже 2/3 граждан США соглашались с предположением, что С. Хусейн «помог»

²⁵² CR, 2002. October 10. – S10281.

²⁵³ CR, 2002. October 10. – S10292.

²⁵⁴ Hearings to Examine Threats, Responses and Regional Considerations Surrounding Iraq. July 31 and August 1, 2002.

²⁵⁵ Next Steps in Iraq. September 25 and 26, 2002.

²⁵⁶ Колобов О.А., Сергунин А.А. Суперлобби: Невыдуманная история Комитета по американо-израильским общественным отношениям // Колобов О.А. Политология: Избранные труды. – Н. Новгород: Вектор ТиС, 2000. – С. 319.

осуществить нападения 11 сентября²⁵⁷. Эти цифры резко контрастируют с теми 3%, которые полагали С. Хусейна соучастником 11 сентября в сентябре 2001 г.²⁵⁸

Таким образом, несмотря на то, что юридически администрация имела определенную возможность настаивать на единоличном, исключаяющем участие законодательной ветви власти, решении иракского вопроса, ни конгресс, ни, что гораздо более, важно, президент, не считали, что это будет разумным с политической точки зрения.

Уступая давлению законодателей, требовавших обращения за полномочиями к конгрессу перед началом операции против Ирака, президент 19 сентября 2002 г. направил на Капитолий проект резолюции на использование силы против Ирака. Предложенная резолюция, кроме того, давала президенту полномочия, используя «все средства», «защищать национальные интересы США от угрозы, представляемой Ираком, и установить международный мир и безопасность в регионе»²⁵⁹.

Запрашиваемые президентом полномочия были чрезвычайно широкими, поскольку предоставляли ему возможность действовать не только против Ирака, но и против любой другой страны региона, когда он сочтет необходимым и без предварительного согласия со стороны конгресса. Естественно, они вызвали возражения законодателей. Требование «установить международный мир и безопасность в регионе» было основано на положении резолюции ООН №687, призывающем к достижению этой цели. Однако эксперты полагали, что данная фраза была вырвана из контекста параграфа 34 резолюции ООН №687, которая относилась только Ираку и Кувейту. В предложенной конгрессу резолюции такая фраза могла означать все, что угодно, поэтому возражения сенатора Р. Файнголда и некоторых его коллег были справедливы. В конгрессе увидели свою задачу в том, чтобы ограничить полномочия президентом исключительно проблемой Ирака и добиться от исполнительной власти реализации подхода, исключаяющего односторонние акции США, открыто пренебрегающие мнением международного сообщества. Наиболее активными членами конгресса, часто излагавшими подобные мысли в своих выступлениях, были Р. Файнголд, Р. Бирд, и Дж. Байден.

В предложенной президентом резолюции также отсутствовали какие-либо положения относительно послевоенного урегулирования, а эта проблема также беспокоила законодателей. Определенную озабоченность у законодателей вызывал и перечень обвинений в адрес Ирака: отказ от прекращения программ по ОМП, поддержка терроризма, преследования

²⁵⁷ Solomon N. Target Iraq: What the News Media Didn't Tell You. – N.Y.: Context Books, 2003. – P. 43.

²⁵⁸ Хомский Н. Государства-изгои: право сильного в мировой политике ; пер. с англ. – М.: Логос, 2003. – С. 309.

²⁵⁹ Legislative Background: Recent Action Authorizing Military Force Against Iraq // Congressional Digest. – 2002 (December). – Vol. 81. – № 10. – P. 299.

гражданского населения Ирака, невозвращение военнопленных периода войны в Персидском заливе, а также похищенного имущества Кувейта, «незаконная торговля» по программе «нефть в обмен на продовольствие» и несогласие на управление ООН фондами этой программы. Конгрессу было непонятно, будет ли применение силы ответом на нарушения по всем пунктам. Администрация предъявила Ираку обвинения в преступлениях различной степени тяжести, но назначила одно наказание – военную операцию. П. Сарбанес открыто выражал свое недоумение тем, что представители администрации именно так составили резолюцию, и не смогли объяснить, почему это было сделано²⁶⁰. Конгрессмен Б. Шерман (дем. – Калифорния) предложил, чтобы из преамбулы резолюции были исключены все другие обвинения, кроме ОМП. Применение силы должно было стать крайней мерой и возможной только после проведения жестких инспекций. Однако Б. Шерман тут же отмечал, что право США использовать силу не должно быть обусловлено согласием ООН²⁶¹.

Лидер меньшинства палаты представителей Р. Гепхардт провел переговоры с Белым домом для достижения компромисса по резолюции. Новый проект претендовал на объединение всех пожеланий законодателей по поводу президентской резолюции.

Президентский проект резолюции был изменен по нескольким направлениям:

- поддержка и приоритет дипломатических усилий. Полномочия выдавались президенту на воплощение в жизнь резолюций ООН, которые в течение длительного времени нарушались. Это должно было обеспечить поддержку действий США со стороны международного сообщества;
- четкая фокусировка на Ираке (президентская резолюция предполагала «установления мира и безопасности в регионе»);
- связь военной операции с «войной с терроризмом» (предполагалось, что президент получает полномочия использовать вооруженные силы в соответствии с данной резолюцией, если определит, что это необходимо для борьбы с угрозой международного терроризма);
- требования отчетности и информационного обеспечения конгресса. Президент должен выступить перед конгрессом перед тем, как начать военные действия, и указать, что будущие дипломатические усилия не обеспечат национальной безопасности США, и что военные действия – последнее средство американской внешней политики. Президент должен публично заявить, что акция против Ирака проходит в русле операций по борьбе с терроризмом и тем самым принять на себя обязательства, согласно ЗВП, по регулярным

²⁶⁰ Next Steps in Iraq. September 25 and 26, 2002.

²⁶¹ Authorization for use of Military Force Against Iraq. October 2 and October 3, 2002. – P. 91.

консультациям и отчетам конгрессу. Резолюция требовала отчетов каждые 60 дней по военным действиям, а также по мероприятиям в отношении послевоенного восстановления²⁶².

Проект резолюции, однако, не исключал нескольких спорных моментов. Широкий перечень обвинений в адрес Ирака не менялся. Например, администрация заявляла, что обладает сведениями о присутствии в Ираке членов «Аль-Каиды». Как справедливо замечал Д. Корн, это очень расплывчатое объяснение, поскольку члены «Аль-Каиды» находятся более чем в 60 странах²⁶³.

Некоторые законодатели были не согласны с тем, что резолюция дает президенту право использовать силу без санкции ООН. Действительно, хотя резолюция и требовала от президента предпринять дипломатические усилия в ООН, но не запрещала ему использовать силу, если он сочтет, что «дальнейшие дипломатические и другие мирные средства», во-первых, не будут способны обеспечить национальную безопасность США, а во-вторых, не приведут к выполнению Ираком резолюций ООН²⁶⁴. По мнению конгрессмена Д. Кьюсинича (дем. – Огайо), вопрос здесь заключался в уважении Соединенными Штатами международного права и ООН, поскольку президент получал возможность использовать силу в отсутствие соответствующего решения самой организации²⁶⁵.

Данной позиции, однако, существовал логичный противовес. Законодатели в принципе были согласны с тем, что президент должен сотрудничать в ООН по Ираку. Однако многие в конгрессе, как, например, сенатор О. Хатч (респ. – Юта), заявили о своем намерении не поддерживать резолюцию, которая обусловит использование силы Соединенными Штатами полномочиями, выданными ООН. Он рассматривает такой вариант как нарушение конституционной прерогативы президента в деле проведения политики национальной безопасности. Президенту США следует рассуждать только в категориях национальных интересов и безопасности. Существуют регионы, представляющие жизненно важные интересы для США: западное полушарие, Персидский залив, Европа и Япония. С. Хусейн является угрозой в регионе Персидского залива²⁶⁶. Следует подчеркнуть, что такая позиция благоприятствует военным полномочиям конгресса, единственного органа, санкционирующего использование силы Соединенными Штатами.

²⁶² CR, 2002. October 8. – H7189–H7190.

²⁶³ Corn D. Lies of George W. Bush: Mastering the Politics of Deception. – N.Y.: Corn Publisher, 2003. – P. 218.

²⁶⁴ CR, 2002. October 8. – H7190.

²⁶⁵ CR, 2002. October 8. – H7182.

²⁶⁶ CR, 2002. October 7, 2002. – S10025.

Согласно проекту Р. Гепхардта, Ирак представлял «продолжающуюся угрозу» национальной безопасности США (continuing threat)²⁶⁷. Данный факт демонстрировал то, что пыталась игнорировать администрация в период обсуждения проблемы Ирака. А именно то, что Ирак не представлял «неизбежной угрозы» для Соединенных Штатов. В то же время, согласно тезисам администрации, США должны были решать проблему Ирака силовым путем и в условиях недостаточной информации об угрозе именно потому, что должны были не допустить возможности использования ОМП против себя. Констатация угрозы Ирака как «продолжающейся», по мнению противников резолюции, делала для исполнительной власти обязательным предоставление конгрессу полной и непротиворечивой информации, а также разработку основанного на ней политического курса²⁶⁸. Совершенно очевидно, что в ситуации принятия решения по Ираку в 2002 г. эта логика была нарушена, а администрация и ее сторонники в конгрессе, называя Ирак «продолжающейся угрозой», фактически сводили на нет любые основания для такого нарушения.

Это противоречие, по всей видимости, хорошо понимал Д. Дербин (дем. – Иллинойс), который предложил заменить формулу иракской угрозы с «продолжающейся» на «неизбежную»²⁶⁹. Однако очевидно, что данное предложение было неактуальным с конституционной точки зрения. Если угроза действительно неизбежна, президент не обязан просить санкции конгресса на использование силы. Основываясь на обвинениях администрации, было чрезвычайно трудно сделать вывод, что угроза действительно была неизбежной. Следовательно, как логично замечал Дж. Либерман, поправка Д. Дербина ограничивает возможности президента борьбой только с «неизбежной» угрозой²⁷⁰, каковой Ирак на самом деле не являлся.

В условиях приближающихся выборов в конгресс (осень 2002 г.) времени на принятие решения по Ираку оставалось мало. Поэтому многие законодатели, отчаявшись добиться от администрации логичного обоснования своего политического курса, предложили поправки к резолюции, которые, по их мнению, делали политику США более адекватной существующей информации об угрозе Ирака.

Сенатор К. Левин (дем. – Мичиган) внес проект резолюции, предлагавшей «решение проблемы Ирака на основе многостороннего подхода»²⁷¹. Конгресс выражал полную поддержку президенту в том, чтобы тот «убедил ООН» принять резолюцию, которая бы требовала от Ирака согласия на проведение инспекций, а также санкционировала использование силы государствами-членами ООН в том случае, если Ирак

²⁶⁷ CR, 2002. October 8. – H7190.

²⁶⁸ CR, 2002. October 8. – S10089.

²⁶⁹ CR, 2002. October 10. – S10265.

²⁷⁰ CR, 2002. October 10. – S10269.

²⁷¹ CR, 2002. October 4. – S9935.

не пойдет на уступки. Предполагалось также, что действующий конгресс не будет распущен и будет готов собраться для «обсуждения предложений относительно Ирака», если президент сочтет, что СБ ООН не примет резолюцию. Президенту выдавались полномочия исключительно для борьбы с угрозой ОМП Ирака.

Проблема, которую была призвана решить поправка К. Левина, заключалась в следующем. Президентская резолюция, несмотря на все высказывания, специально обозначала, как США могут использовать силу в обход решений ООН, и не ограничивалась вопросом ОМП Ирака. Резолюция Левина настаивала на необходимости многостороннего подхода и воздерживается от решения вопроса о том, чтобы предпринять односторонние действия. Конгресс должен собраться вновь, чтобы получить сообщение от президента о том, что ООН не предприняла надлежащих действий, если это случится. Отличие поправки К. Левина от проекта Гепхардта заключалось в том, что она не признавала одностороннего использования силы для борьбы с «продолжающейся» угрозой. По мнению К. Левина, этот прецедент мог быть использован другими государствами²⁷².

Недостаток резолюции К. Левина для администрации был очевиден. Представлялось почти невероятным, что ООН сразу же примет резолюцию, в которой потребует от Ирака согласия на проведение инспекций и одновременно разрешит государствам-членам использовать силу против Ирака. Критики резолюции К. Левина считали, что в случае ее принятия ООН получит возможность налагать своего рода «вето» на решения о применении силы Соединенными Штатами²⁷³. Формально это было не так, поскольку решения президента не ставились в зависимость от решений ООН. Однако фраза о том, что конгресс должен собраться для «обсуждения предложений относительно Ирака», фактически начинала второй раунд борьбы за резолюцию на использование силы. Иными словами, не исключено было повторение процесса, имевшего место летом-осенью 2002 г., что откладывало операцию против Ирака на неопределенный срок. Необходимость нового голосования в конгрессе по поводу Ирака напрямую зависела от принятия ООН жесткой резолюции. На это не желали идти не только в администрации, но и в конгрессе. Сенатор Дж. Байден заявил, что считает двухступенчатый процесс К. Левина ненужным, и настаивал на том, чтобы конгресс предоставил все полномочия сразу²⁷⁴. Поправка К. Левина была провалена на голосовании в сенате 10 октября 2002 г. (75 против 24)²⁷⁵.

²⁷² CR, 2002. October 4. – S9935.

²⁷³ CR, 2002. October 9. – S10195.

²⁷⁴ CR, 2002. October 10. – S10260.

²⁷⁵ CR, 2002. October 10. – S10264; В палате представителей аналогичная поправка К. Левина инициатива была предложена Дж. Спраттом (дем. – Юж. Каролина). Она также была провалена (270 против 150): Ibid. October 10. – H7769.

Неудовлетворенность той степенью, в которой обсуждаемая резолюция призывала к использованию мирных средств, побудила Б. Ли (дем. – Калифорния) внести свою поправку, которая в корне меняла весь политический курс США. Согласно предложению Б. Ли, США должны были действовать в решении иракского вопроса через ООН, используя такие механизмы, как «инспекции, переговоры, посредничество, региональные соглашения и другие мирные средства»²⁷⁶. Об использовании силы речи вообще не шло. Б. Ли считала, что мирные способы урегулирования еще не исчерпали себя, и США должны прибегнуть в первую очередь к ним, не затрагивая вопрос использования военной силы.

Сторонники поправки Б. Ли, члены палаты представителей К. Килпатрик (дем. – Мичиган), Дж. Оберстар (дем. – Миннесота) и П. Старк (дем. – Калифорния), считали, что она выражает мнение американского общества (К. Килпатрик) (что, кстати, было весьма спорным с учетом опросов общественного мнения, в принципе поддерживающего военную акцию против Ирака) и не допускает эрозии военных полномочий конгресса и передачи их исполнительной власти (Дж. Оберстар)²⁷⁷.

Позиция сторонников поправки Б. Ли не содержала конструктивного подхода к решению иракского вопроса. На этом и основывались критики поправки, полагая, что она обрекает США и их союзников на бездействие в отношении Ирака. Поправка Б. Ли была отвергнута подавляющим большинством голосов палаты представителей (355 против 72)²⁷⁸. Схожая судьба постигла аналогичную инициативу Д. Кьюсинича (дем. – Огайо), который так и не нашел достойного оправдания военной операции против Ирака и, заявив, что не может голосовать в таких условиях, предложил направить резолюцию на повторное рассмотрение. Кроме того, на исполнительную власть (АБУ, руководителей министерств) возлагалась обязанность оценить стоимость операции в Ираке и ее влияние на американскую экономику. Его предложение поддержали 101 член палаты представителей, «против» было 325²⁷⁹.

Резолюция Гепхардта пыталась связать грядущую кампанию против Ирака с «войной с терроризмом». Однако никакой логической связи между ними, кроме призрачного присутствия членов «Аль-Каиды» на севере Ирака, не обозначалось. В преамбуле резолюции присутствовало бездоказательное утверждение (как это было видно из дебатов в конгрессе)

²⁷⁶ CR, 2002. October 10. – H7742.

²⁷⁷ CR, 2002. October 10. – H7742.

²⁷⁸ CR, 2002. October 10. – H7751.

²⁷⁹ CR, 2002. October 10. – H7797.

о том, что Ирак поддерживает связь с группами международного терроризма и может либо самостоятельно, либо с их использованием угрожать США использованием ОМП. Не устанавливала резолюция и того, как президент должен вести «войну с терроризмом» и являлась в этом смысле лишь подтверждением полномочий, выданных после 11 сентября, срок действия которых, кстати, не истек.

Эту проблему попытался решить сенатор Б. Грэхем (дем. – Флорида). Он предложил поправку, которая, кроме того, давала президенту полномочия на борьбу с конкретными организациями, которые США рассматривают в качестве террористических («Абу Нидал», «Хамас», «Хезболла», «Палестинский исламский джихад», «Фронт освобождения Палестины»²⁸⁰).

Поправка Б. Грэхема была логичной в том отношении, что она находилась в соответствии с постоянными заверениями представителей администрации, что борьба с терроризмом продолжает оставаться приоритетом. Однако инициатива сенатора не соответствовала стремлению Белого дома получить резолюцию как можно быстрее, что не вышло с неизбежным возникновением новых дебатов в случае принятия сенатом резолюции, отличной от той, которую приняла палата представителей. Президент желал, чтобы обе палаты приняли идентичные резолюции. Это показало бы миру единство внутри США. Поэтому администрация выступила против поправки Грэхема²⁸¹. В результате Б. Грэхем проголосовал против собственной поправки. И, несмотря на то, что большинство сенаторов, пытаясь связать «войну с терроризмом» с иракским вопросом, поддержали поправку Грэхема (88 голосами против 10)²⁸², она не стала основой для дальнейшего обсуждения проблемы Ирака на Капитолийском холме: палата представителей не приняла встречных действий, и окончательное голосование проводилось по проекту Гепхардта.

Сенатор Р. Бирд (дем. – Зап. Виржиния) выступил с новой инициативой, предлагая установить срок окончания полномочий, выдаваемых обсуждаемой резолюцией (12 месяцев). Согласно новой поправке Р. Бирда, президент мог продлить свои полномочия на такой же период, предоставив конгрессу отчет о необходимости данной меры.

²⁸⁰ CR, 2002. October 8, 2002. – S10088.

²⁸¹ Н. Келио, помощник президента связи с конгрессом, написал в конгресс письмо, в котором указал, что администрацию вполне устраивает проект Гепхардта, и она выступает против поправки Грэхема на том основании, что последняя может «без необходимости замедлить решение по важной резолюции»: CR, 2002. October 9. – S10161.

²⁸² CR, 2002. October 9. – S10162.

Однако конгресс оставлял за собой право принятием резолюции отказать президенту в продлении полномочий. Предложение Р. Бирда было подвержено критике как в теоретическом плане, так и в практическом. Дж. Либерман (дем. – Коннектикут) утверждал, что предложение Р. Бирда является «беспрецедентным в военной истории США», поскольку устанавливает лимит времени в использовании президентом своих полномочий²⁸³. Временные ограничения на использование президентом своих военных полномочий устанавливал ЗВП. Но его положения были сильнее в том отношении, в каком бездействие конгресса должно было привести к определенным действиям со стороны исполнительной власти. В соответствии с предложением Р. Бирда, конгресс должен был проявить экстраординарное единодушие и предпринять активный шаг – принять соответствующую резолюцию, что представлялось маловероятным. Кроме того, учитывая опыт «блицкрига» в Афганистане, можно было ожидать, что США нанесут быстрое военное поражение Ираку, что делало бессмысленными ограничения Р. Бирда. В практическом отношении, по мнению противников поправки, предложение Р. Бирда посылало неверный сигнал противникам США за границей – ощущение того, что американский президент ограничен временем. В условиях того, что дипломатический процесс в ООН мог затянуться, ограничение Р. Бирда серьезно осложняло проведение президентской политики. Поправка Р. Бирда была отвергнута 66 голосами против 31²⁸⁴.

Р. Бирд, не желая, чтобы голосование по резолюции стало одобрением доктрины «упреждающих ударов», внес на рассмотрение еще одну поправку, согласно которой ничто в последней не должно рассматриваться в качестве изменения конституционных военных полномочий конгресса. Президент не мог использовать вооруженные силы кроме как против «ясной угрозы неизбежной, неожиданной и прямой атаки на Соединенные Штаты, их территории и владения, их вооруженные силы до тех пор, пока конгресс не санкционирует обратное»²⁸⁵. Однако сторонники администрации в конгрессе, в частности сенатор Дж. Уорнер (респ. – Виржиния), критиковали поправку Р. Бирда на том основании, что после 11 сентября США не могли себе позволить ждать до тех пор, пока угроза станет неизбежной²⁸⁶. И на этот раз сенатору не удалось получить поддержку коллег: поправка была провалена 86 голосами против 14²⁸⁷.

²⁸³ CR, 2002. October 10. – S10234.

²⁸⁴ CR, 2002. October 10. – S10237.

²⁸⁵ CR, 2002. October 10. – S10217.

²⁸⁶ CR, 2002. October 10. – S10217.

²⁸⁷ CR, 2002. October 10. – S10250.

Рассмотрев альтернативные предложения законодателей, можно выделить общий для всех момент – желание законодательно обязать президента действовать в согласии с международным сообществом в иракском вопросе, которое основывалось на недостаточной обоснованности внешнеполитического курса Дж. Буша-мл. Из этого вытекали два недостатка предложенных поправок: вмешательство ООН в вопрос об использовании силы Соединенными Штатами и затягивание на неопределенное время процесса обсуждения в конгрессе. Это определило провал всех альтернативных предложений.

Большинство законодателей прекрасно понимали необходимость действовать эффективно, что в ситуации осени 2002 г. могло быть осуществлено только на основании резолюции, составленной в период переговоров Р. Гепхардта с Белым домом. Эту позицию хорошо выразил сенатор Ч. Шумер (дем. – Нью-Йорк): «Я понимаю, что резолюция, которая находится перед нами, позволит президенту начать действовать раньше, чем это случится [имеются в виду действия ООН – Д.К.]. Если бы я составлял резолюцию, она точно была бы другой. Однако если каждый из нас будет настаивать на собственной резолюции, мы получим 535 резолюций, каждую с одним голосом: никакого согласия, только паралич»²⁸⁸. По всей видимости, многие в конгрессе опасались эрозии полномочий законодательного органа в случае, если он окажется неспособным принять решение по иракскому вопросу. В результате многие в конгрессе выступали за санкцию на войну с Ираком. Причем выбор варианта резолюции не имел решающего значения: главное, чтобы она была принята²⁸⁹.

По мнению Л. Фишера, конгресс не должен был проводить голосование по иракской резолюции до выборов под таким сильным нажимом со стороны президента: «Голосование под давлением благоприятствует президенту»²⁹⁰. Опасность заключалась в том, что отказом от принятия решения конгресс создавал видимость, что он не способен выполнить конституционную задачу, и тем самым предоставить президенту право решать, что делать с Ираком. Конгрессмены склонны были действовать, скорее, в условиях недостатка достоверной информации, нежели не предпринимать никаких мер. В этом проявилось стремление законодательного органа к достижению компромиссного соглашения в процессе принятия решения. Как указывает в этой связи Н.

²⁸⁸ CR, 2002. October 10. – S10303.

²⁸⁹ U.S. Policy toward Iraq. September 19, 2002. – P. 88.

²⁹⁰ Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 231.

Косолапов, принятым обычно оказывается не «наилучшее» решение, но то, по которому может быть достигнут компромисс в политическом взаимодействии²⁹¹.

Голосование в конгрессе очевидным образом было связано с успехом или неудачей действий США на международной арене. Как говорил К. Пауэлл, дипломатические усилия США «могут быть поддержаны сильной резолюцией конгресса, дающей президенту Дж. Бушу-мл. полномочия предпринять действия ... вялая, слабая, выхолощенная резолюция конгресса не послужит нашим дипломатическим целям»²⁹². Иными словами, налицо была необходимость поддержать действия президента на международной арене.

Эту ответственность прекрасно осознавали в конгрессе. Так, Р. Уэкслер (дем. – Флорида) отмечал, что в случае провала резолюции «президент Буш станет чрезвычайно слабым в тех частях света, где Америка более всего нуждается в доверии – в арабском мире, на Дальнем Востоке, в Иране, в Судане мы станем самыми слабыми, мы будем парализованы»²⁹³. Данный фрагмент показывает, что законодатели готовы были голосовать за использование силы, чтобы не подорвать международное положение США. Это могло быть следствием провала резолюции, ради одобрения которой администрация положила столько усилий.

Таким образом, основами для положительного голосования по резолюции в контексте отношений президента и конгресса стали:

- согласие администрации с изменениями в первоначальном варианте. Эти изменения, с одной стороны, предоставляли президенту все необходимые полномочия для решения иракской проблемы силовым путем. С другой стороны, ими отменялись положения, которые конгресс считал излишними, и вводились новые, отражающие видение законодательной властью внешнеполитического курса США;
- стремление утвердить значимую внешнеполитическую роль конгресса, что не могло быть достигнуто в случае провала резолюции, поскольку в ситуации обилия мнений по иракскому вопросу должно было сложиться ощущение, что конгресс просто не смог выполнить свои обязательства;

²⁹¹ Косолапов Н. Анализ внешней политики: основные направления исследования // МЭ и МО. – 1999. – №2. – С. 81.

²⁹² U.S. Policy toward Iraq. September 19, 2002. – P. 96.

²⁹³ Authorization for use of Military Force Against Iraq. October 2 and October 3, 2002. – P. 45.

- желание поддержать дипломатические усилия США на международной арене: провал резолюции ослабил бы позиции президента в мире, к чему в конгрессе явно не стремились.

Резолюция на использование силы против Ирака была принята 10 октября 2002 г. Сенат проголосовал «за» 77 голосами против 23²⁹⁴, палата представителей 296 голосами против 133²⁹⁵.

Качество принятого по иракской проблеме решения трудно признать высоким. Критерии качества принимаемых решений включают такие составляющие, как: доступ к необходимой информации и возможность ее корректного анализа; четкое определение целей политических шагов; обеспечение относительно широкого спектра различных вариантов действий; анализ возможных последствий воплощения каждого из альтернативных вариантов; способность извлекать уроки из прошлого опыта²⁹⁶.

Содержащаяся в официальных выступлениях американских политиков информация об ОМП Ирака не обеспечивала оптимальный уровень оценки угрозы, на основании которой могло быть принято решение о военной интервенции. Цели политических шагов не всегда были четко определены (это относится, например, к публикации Стратегии-2002). Обеспечение широкого спектра вариантов действий входило в противоречие с явным желанием администрации настоять на силовом решении проблемы. Однако даже этот вариант не был основательно проработан. Исключались такие моменты, как проблемы послевоенного восстановления Ирака. Возможные действия С. Хусейна в ответ на американскую военную акцию, несмотря на то, что многие члены конгресса и эксперты считали их потенциально серьезной угрозой, явно недооценивались представителями администрации. Неспособность США добиться серьезного прогресса в деле послевоенного восстановления Афганистана также не была учтена при принятии решения о войне в Ираке.

Борьба вокруг резолюции по Ираку летом 2002 г. побудила американских исследователей взаимоотношений президента и конгресса задаться вопросом: преуспел ли конгресс в том, что заставил президента заручиться его согласием на войну с Ираком, а затем и значительно повлиял на условия резолюции? Или же имел место простой законодательный ритуал, когда конгресс выдал полномочия на

²⁹⁴ CR, 2002. October 10. – S10324.

²⁹⁵ CR, 2002. October 10. – H7799.

²⁹⁶ Дегтярев А.А. Указ. соч. – С. 230; Колобов О.А и др. Основы политологии ... С. 58.

инициативу, которую Белый дом намеревался предпринять независимо от Капитолия? Иными словами, была ли резолюция по Ираку триумфом конгресса или же еще одним доказательством его неспособности бросить вызов президенту в сфере внешней политики?²⁹⁷

Американский исследователь Д. Ауэрсвальд, рассматривая процесс ратификации международных договоров в сенате, выявляет зависимость между оппозицией инициативам Белого дома на Капитолийском холме и стремлением законодателей включать в тексты договоров положения, корректирующие (или меняющие) внешнюю политику США²⁹⁸. Представляется возможным применить аналогичный анализ к процессу принятия иракской резолюции. В процессе обсуждения резолюции законодателями был предложен ряд поправок, направленных на корректировку иракской политики. К. Левин, Дж. Спратт, Б. Ли, Р. Бирд и Д. Кьюсинич предложили поправки, в корне меняющие американскую внешнеполитическую линию. Поправки Б. Грэхема и Д. Дербина, в свою очередь, были направлены на приведение действительной политики США в соответствие с декларируемыми Белым домом целями и задачами. Для сравнения, в 1991 г. к резолюции, санкционирующей использование силы против Ирака, было предложено только три поправки (две в палате представителей и одна в сенате), корректирующие политику Белого дома²⁹⁹. Все поправки были предложены представителями демократической фракции. Таким образом, обилие поправок демонстрирует наличие оппозиции президентской внешней политике на Капитолийском холме, сконцентрированной в демократическом лагере.

По мнению Л. Фишера, конгресс оказался неспособен действовать как ответственный политический орган. Фактически законодатели уступили нажиму со стороны администрации и заявили о готовности возложить всю ответственность за последующую политику на президента. Демократы, среди которых была особенно заметна оппозиция военным планам президента, тем не менее, решили удовлетворить стремления Белого дома с тем, чтобы иметь возможность переключиться на более актуальные для них в связи с предстоящими выборами внутренние вопросы³⁰⁰. Конгресс действовал не как равноправная ветвь власти, так как

²⁹⁷ Leogrande W.M. Tug of war: How Real is the Rivalry between Congress and the President over Foreign Policy // Congress and the Presidency. – 2002 (Autumn). – Vol. 29. – №2. – P. 114.

²⁹⁸ Auerswald D.P. Senate Reservations to Security Treaties // Foreign Policy Analysis. – 2006. – Vol. 2. – Issue 1. – P. 83–100.

²⁹⁹ Коньшев В.Н. Принятие решений ... С. 125-126.

³⁰⁰ Fisher L. Presidential War Power ; 2nd edition ... P. 217.

видел свою задачу лишь в том, чтобы подтвердить решение, которое уже было принято в Белом доме.

Следует оценить резолюцию по Ираку в соответствии с изложенной в предыдущей главе концепцией делегирования. Прежде чем это сделать, имеет смысл обратиться к методологическим разработкам Р. Харкнетта и Н. Томаса, которые предлагают определять ветвь власти, санкционирующую применение военной силы, в соответствии с критерием безопасности и успешности осуществления военной операции (см. §2, главы I).

Сопоставление данного анализа с ситуацией по Ираку демонстрирует нам, что в этом случае не было необходимости в достижении стратегической неожиданности. Более того, Белый дом и не пытался представить ее в качестве таковой, инициировав масштабную кампанию по обвинению Ирака. Кроме того, что данный факт в очередной раз демонстрирует не слишком сильную реальную обеспокоенность администрации Дж. Буша-младшего угрозой ОМП Ирака, он также указывает на соблюдение условия безопасности военной операции в условиях активной роли конгресса. Это делает совершенно излишним с военной точки зрения делегировать президенту прерогативу принципиального решения вопроса о начале военных действий.

Иракская резолюция давала президенту власть начинать войну с Ираком по своему усмотрению. Наиболее опасным в данном случае было делегирование права принципиального решения вопроса о войне и мире, что является очевидной конституционной прерогативой законодательной власти. Американский исследователь Е. Коган пишет, что с принятием резолюции по Ираку президент наделялся полномочиями не только вести войну, но и объявлять начало военных действий против режима С. Хусейна, что по Конституции является прерогативой конгресса. В результате у президента появились новые беспрецедентные делегированные полномочия «решающим суждением» объявлять начало военных действий против Ирака³⁰¹.

Схожее положение содержала и резолюция 18 сентября 2001 г. Однако то решение можно было оправдать необходимостью срочных действий в условиях неясного источника угрозы. В случае с Ираком конгресс имел несколько месяцев на изучение проблемы, о которой законодатели успели составить определенное (хотя и плохо обоснованное) представление. Следует заметить, что законодатели в принципе осознавали степень опасности. Например, конгрессмен Р. Пол (респ. – Техас)

³⁰¹ Kogan E.B. Op. cit. – P. 41.

указывал, что конгресс передает ответственность и полномочия президенту, чтобы тот смог объявлять войну, когда ему будет удобно³⁰².

Конгрессу удалось ограничить прерогативы президента исключительно Ираком, а не регионом, как предлагал президентский проект резолюции. В данном отношении можно констатировать, что конгресс занял ответственную позицию и не допустил чрезмерного увеличения полномочий президента. Но заслугу законодателей не стоит переоценивать: многие бывшие политики и независимые наблюдатели указывали на обоснованность президентского варианта резолюции.

Некоторые члены конгресса объясняли одобрение резолюции желанием поддержать американские усилия на международной арене. Сенаторы Т. Дэшл и Х. Клинтон (дем. – Нью-Йорк) утверждали, что их голоса были призваны поддержать в первую очередь дипломатический успех США в ООН, что могло быть обеспечено демонстрацией единства президента и конгресса³⁰³. Еще большее значение этим высказыванием придавал тот факт, что аналогичной позиции придерживался сенатор и кандидат в президенты США Дж. Керри в период проведения президентской кампании 2004 г., когда он пытался одновременно критиковать иракскую политику Дж. Буша-мл. и оправдывать свое одобрение резолюции, санкционировавшей эту политику³⁰⁴.

На наш взгляд, именно в этом оправдании заключается основная проблема. Конституция предоставляет конгрессу исключительное право решения вопросов войны и мира, которые представлялись наиболее важным аспектом внешней политики государства. Резолюция по Ираку поставила вопрос войны, решаемый конгрессом, во второстепенное положение по отношению к проблемам дипломатии, осуществляемой администрацией. Именно это обстоятельство составило сущность иракской резолюции. Она подтвердила примат президентских решений во внешнеполитической области по отношению к конституционным полномочиям конгресса, который сложился в политической практике, и показала негативный смысл делегирования полномочий.

³⁰² CR, 2002. October 8. – H7204.

³⁰³ Kogan E.B. Op. cit. – P. 39.

³⁰⁴ Remarks by President Bush and Senator Kerry in First 2004 Presidential Debate. October 1, 2003. – Mode of access: <http://georgewbush.whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/10/20041001.html> (accessed November 29, 2009).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процесс формирования и осуществления военной политики США является одной из наиболее конфликтных сфер отношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Конституция и последующие законодательные акты не дают четкого ответа на вопрос о разграничении военных полномочий между Белым домом и Капитолием. Это положение является далеко не случайным с учетом стремления «отцов-основателей» создать равноправные и активные ветви власти с пересекающимися полномочиями во внешней и военной политики. Решения третьей ветви власти – судебной – являются противоречивыми и могут послужить основанием для четкого разделения сфер влияния между президентом и конгрессом в области военной политики. Кроме того, сегодня Верховный суд США отказывается занимать определенную позицию по вопросу военных полномочий, предоставляя двум другим ветвям власти решать свои противоречия самостоятельно.

Современные исследователи отношений президента и конгресса США указывают, что в рамках формально-юридического подхода решить проблему адекватного разграничения военных полномочий не представляется возможным. Сегодня заметно стремление рассматривать отношения законодательной и исполнительной ветвей власти как интеракции «властных институтов», закономерности которых определяются их политическими ролями в конкретных ситуациях в большей степени, нежели конституционным дизайном.

Политическая практика американских президентов расширила возможности влияния исполнительной ветви власти в области военной политики. Институт президентства обладает определенными характеристиками, делающими такое расширение закономерным (лучшее информационное обеспечение, иерархичность, способность быстрее реагировать на неожиданные вызовы). Уже с первых лет существования США президенты вели необъявленные войны, действуя в военной политике без санкции конгресса. Однако стремление игнорировать законодательную ветвь власти, настаивая на безусловном приоритете собственных военных полномочий, - характерная черта XX в. (особенно, второй его половины). Можно с уверенностью говорить о том, что подобная практика будет продолжена в XXI в.

Попытки изменить соотношение сил между Белым домом и Капитолием в сфере военной политики были предприняты после 11 сентября 2001 г. Предполагалось, что «новые угрозы» (терроризм с применением ОМП), их неопределенный (негосударственный) характер, должны привести к увеличению влияния исполнительной ветви власти. Однако конгресс никогда и не оспаривал право (и конституционную обязанность) президента защищать страну от явных угроз. Законодатели

хотят участвовать в формировании общего военно-политического курса США и выдавать санкции на осуществление конкретных операций. Именно эта роль, по мнению большинства конгрессменов и сенаторов, представляет собой адекватную реализацию военных полномочий конгресса, закрепленных в конституции. Таким образом, события 11 сентября 2001 г. показали невысокую вероятность формирования какого-либо фундаментального компромисса между законодательной и исполнительной властями в деле распределения военных полномочий. Следовательно, можно вполне обоснованно предположить, что в будущем действительные роли президента и конгресса в военно-политическом курсе США будут во многом определяться конкретно-историческими обстоятельствами.

Несмотря на очевидное и вполне предсказуемое усиление исполнительной ветви власти после терактов 11 сентября («доктрина упреждающих ударов»), применение военных трибуналов и «особых» методов дознания в отношении заключенных Гуантанамо), конгрессу удалось оказать определенное влияние на выработку и осуществление военной политики США. После 11 сентября Белый дом предпринимал попытки обеспечить себе более значительные военные полномочия, чем те, которые требовались для успешного осуществления операций в Ираке и Афганистане. Президентский проект резолюции, санкционирующей использование силы в Афганистане, уже предполагал возможность нанесения «упреждающих» ударов, а также наделял исполнительную власть финансовыми полномочиями для ведения «войны с терроризмом». В период принятия решения по Ираку верховный главнокомандующий стремился получить санкцию на применение военной силы не только против конкретного государства, но и в регионе в целом. Такое экстраординарное увеличение полномочий исполнительной власти неизбежно сталкивалось с мощным сопротивлением со стороны конгресса, который в обоих случаях добился соответствующих изменений в позиции Белого дома. Однако в целом можно говорить о том, что конгресс действовал хотя и довольно успешно, но, скорее, оборонительно, сопротивляясь лишь чрезмерному усилению власти президента.

В период осуществления военных операций Капитолий в целом проявил себя большим приверженцем многостороннего подхода, активного использования дипломатии и привлечения союзников, нежели Белый дом. Однако главным критерием здесь была целесообразность подобных мероприятий, но не стремление к мирному урегулированию. Законодатели безусловным приоритетом перед международным сотрудничеством полагали преследование национальных интересов США. Кроме того, они ревностно относились к возможности делегирования своих военных полномочий международным организациям, в особенности после того, как такую практику применял Б.Клинтон в 1990-е гг. Именно

поэтому конгресс не настаивал на принятии ООН второй, санкционирующей использование силы, резолюции по Ираку. Тем самым он стремился утвердить свою исключительную прерогативу по выдаче санкций на использование американских вооруженных сил за рубежом.

Самым серьезным достижением конгресса в деле реализации многостороннего подхода можно считать рекомендацию президенту как можно более полно использовать дипломатические методы решения иракского вопроса, которая была включена в текст резолюции, дающей Дж. Бушу-младшему полномочия на применение силы. Следует отметить, что администрация не была едина во взглядах на эту проблему. Со всей остротой в этом вопросе проявился конфликт между государственным департаментом и министерством обороны, начавшийся фактически сразу после 11 сентября. Свою роль сыграло и то, что государственным секретарем США в этот период был генерал К. Пауэлл, пользующийся авторитетом и поддержкой среди военных, которые занимали более умеренную позицию по Ираку в сравнении с решительным военным настроем гражданского руководства министерства обороны, поддержанного вице-президентом Д. Чейни. Именно совокупность этих факторов обусловила решение президента добиваться резолюции ООН в иракском вопросе.

Реализации политических инициатив администрации Дж. Буша-мл. способствовало наличие республиканского большинства на Капитолийском холме, которое оказывало президенту поддержку в ситуациях обострения отношений с конгрессом. Это проявилось и при голосовании по иракской резолюции. Анализ распределения сил в конгрессе в период голосования по Ираку показал высокую сплоченность республиканской фракции, благодаря чему победа пропрезидентской коалиции оказалась довольно внушительной. Демократы не сформировали многочисленную оппозицию президентскому курсу, поскольку были склонны придерживаться различных позиций. Республиканцы в конгрессе неоднократно блокировали нежелательные для Белого дома инициативы демократов.

Резолюции, выданные Дж. Бушу-мл. конгрессом на проведение операций в Афганистане и Ираке, явили собой пример передачи полномочий законодательного органа исполнительной ветви власти. В принципе делегирование конгрессом части своих полномочий исполнительной власти является закономерным следствием чрезвычайной ситуации и даже катализатором эффективности государственного управления, при условии, что законодатели не уклоняются от ответственности за последствия основанной на них политики. Это позволяет выделить определенные смягчающие обстоятельства, обуславливающие приемлемость делегирования в ситуации после 11 сентября. Ими стали объективная трудность с определением конкретного

противника в условиях необходимости скорейшего ответа, масштаб террористических атак, пошатнувших уверенность американцев в собственной безопасности.

Резолюция 18 сентября 2001 г. не устанавливала конкретно того, против кого США будут использовать силу. Критериями выступили причастность к терактам 11 сентября и пособничество террористам, несущим за них ответственность. Сеть «Аль-Каиды», признанная Соединенными Штатами главной виновницей 11 сентября, существует в нескольких десятках государств, многие из которых в той или иной степени могли стать мишенью США. Резолюция по Ираку в свою очередь, хотя и санкционировала использование силы против режима С. Хусейна, не делала его обязательным для президента. Иными словами, на усмотрение президента передавалось решение вопроса о том, начинать ли войну с другим государством, то есть именно того вопроса, окончательное суждение по которому, согласно замыслу «отцов-основателей», должен выносить конгресс.

В иракском вопросе конгресс уже не попадал в ситуацию чрезвычайности. Стремление законодателей к активизации деятельности Соединенных Штатов на международной арене после относительного успеха в Афганистане можно объяснить желанием использовать импульс, полученный американской внешней политикой после 11 сентября и быстрым и относительно безболезненным завершением афганской кампании. Кроме того, очевидна была неприязнь американских законодателей к режиму С. Хусейна. Однако эти обстоятельства не дают оснований признать законным передачу решения о начале войны на откуп исполнительной власти.

Несмотря на то, что созданный прецедент в условиях его несоответствия Конституции (если таковое будет установлено) не будет иметь юридической силы, та степень, в которой конгресс передал свои полномочия президенту иракской резолюцией, возможно, станет фактором незаконного увеличения прерогатив исполнительной власти в будущем. Рассмотрение операций в Афганистане и Ираке позволяет сделать вывод о том, что тенденция к делегированию конгрессом своих полномочий находится в прямой зависимости от масштаба угрозы и успешности осуществления президентом политического курса.

Серьезного изменения президентского курса конгресс может добиться лишь при переходе от реагирования на инициативы Белого дома к самостоятельной оценке военно-политических проблем. Такая ситуация, однако, представляется чрезвычайно редкой на практике и не меняет общей тенденции к преобладанию исполнительной власти в США в вопросах военной политики.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белоногов А.М. Белый дом и Капитолий – партнеры и соперники. – М.: Междунар. отношения, 1974. – 200 с.
2. Дегтев Г.В. Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ. – М.: Юристъ, 2003. – 159 с.
3. Дегтярев А.А. Принятие политических решений : учеб. пособие. – М.: Изд-во КДУ, 2004. – 416 с.
4. Колобов О.А. Политология: Избранные труды. – Н. Новгород: Вектор ТиС, 2000. – 599 с.
5. Колобов О.А., Корнилов А.А., Макарычев А.С., Сергунин А.А. Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. ун-та, 1992. – 240 с.
6. Конгресс США и проблемы внешней и военной политики / Ю.А. Иванов, М.И. Герасев, В.А. Савельев и др. – М.: Наука, 1989. – 152 с.
7. Коньшев В.Н. Принятие решений о военных интервенциях: отношения президента и конгресса США (1982 – 1991 гг.). – СПб.: ВИРД, 1999. – 159 с.
8. Макарычев А.С. Идеи для политики: эволюция внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940 – начало 1990-х гг.): монография. – Н. Новгород: ННГУ, 1998. – 263 с.
9. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. – М.: Междунар. отношения, 1985. – 336 с.
10. Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты; пер. с англ. А.А. Захарова. – М.: Ad Marginem, 1997. – 466 с.
11. Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность ; под общ. ред. Е.В. Матусевича. – Минск: ИСПИ, 2003. – 163 с.
12. Политические институты США: история и современность / В.И. Борисюк, Т.З. Джапаридзе, Н.Г. Зяблюк [и др.]. – М.: Наука, 1988 (IV). – 272 с.
13. Попова Е.И. Американский сенат и внешняя политика (1969-1974). – М.: Наука, 1978. – 232 с.
14. Разделенная демократия: сотрудничество и конфликт между президентом и конгрессом ; пер. с англ. ; под общ. ред. проф. Дж. Тарбера. – М.: Прогресс, Универс, 1994. – 416 с.
15. Рыхтик М.И. Безопасность Соединенных Штатов Америки: история, теория и политическая практика: монография. – Н. Новгород: ННГУ, 2004. – 311 с.
16. Савельев В.А. Капитолий США: прошлое и настоящее. – М.: Мысль, 1989. – 300 с.

17. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.
18. Сергунин А.А. США: аппарат президента по связи с конгрессом и внешняя политика. – Н. Новгород: Волго-Вятское кн. изд-во, 1990. – С. 159.
19. США: внешнеполитический механизм (организация, функции, управление). – М.: Наука, 1972. – 371 с.
20. Шлезингер-младший А.М. Циклы американской истории ; пер. с англ. закл. ст. Терехова В.И. – М.: Прогресс, 1992. – 688 с.
21. A Question of Balance: the President, the Congress and Foreign Policy ; Edited by T.E. Mann. – Wash.: Brooking Institution, 1990. – 265 p.
22. Barber S.A. The Constitution and the Delegation of Congressional Power. – Chicago: The University of Chicago, 1975. – 152 p.
23. Briggs P.J. Making American Foreign Policy: President-Congress relations from the Second World War to the post-cold war era. – Maryland: Rowman & Littlefield, 1994. – 254 p.
24. Crabb C.V., Mulcahy K.V. Presidents and Foreign Policy Making: from FDR to Reagan. – Baton Rouge and London: Louisiana State University, 1986. – 365 p.
25. Davidson R.H., Oleszek W.J. Congress and Its Members; 4th ed. – Wash.: CQPress, 1997. – 414 p.
26. Fisher, L. Presidential War Power; 2nd edition, Revised. – Lawrence: University Press of Kansas, 2004. – 318 p.
27. Javits J.K., Kellermann D. Who makes war: The President versus Congress. – N.Y.: William Morrow & Company, 1973. – 310 p.
28. Kogan E.B. The War Congress: Shouldering The Responsibilities Of A U.S. Global Role. – Wash.: ADA Education Fund, 2005. – 92 p.
29. Lehman J. Making war: the 200-year-old Battle Between the President and Congress over how America Goes to War. – N.Y.: Schribners, 1992. – 295 p.
30. Spitzer R.J. President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government. – N.Y.: McGraw Hill, 1990. – 309 p.

Интернет-ресурсы

1. <http://www.whitehouse.gov>
На официальном сайте Белого дома представлены речи и заявления высших чиновников исполнительной ветви власти (президента, вице-президента, советника по национальной безопасности) по всем актуальным политическим вопросам, в том числе и по проблемам внешней и военной политики.
2. <http://www.state.gov>

Речи и заявления государственного секретаря и американских дипломатов, посвященные различным проблемам и направлениям внешнеполитической активности США содержатся на сайте государственного департамента.

3. <http://www.defenselink.mil>
Официальный сайт министерства обороны США содержит публичные выступления министра и других высших должностных лиц Пентагона.
4. <http://www.cia.gov>
Сайт Центрального разведывательного управления содержит пресс-релизы, заявления, речи высших чиновников данного подразделения исполнительной власти с 1995 г.
5. <http://www.senate.gov>
Сайт верхней палаты конгресса США дает полный перечень сенатских комитетов и имеет выходы на соответствующие сайты: сайт КИД (<http://foreign.senate.gov>), сайт КДВС (<http://armed-services.senate.gov>), сайт КР (<http://intelligence.senate.gov>). Все сайты содержат подборку слушаний, заявлений членов конгресса, статей в прессе, соответствующих специфике комитетов.
6. <http://www.house.gov>
Сайт нижней палаты конгресса США дает полный перечень комитетов и имеет выходы на соответствующие сайты: сайт КИД (<http://foreignaffairs.house.gov>), сайт КДВС (<http://armedservices.house.gov>), сайт КР (<http://intelligence.house.gov>). Все сайты содержат подборку слушаний, заявлений членов конгресса, статей в прессе, соответствующих специфике комитетов.
7. <http://www.gpoaccess.gov>
Сайт Государственного печатного управления (US Government Printing Office) предоставляет электронный доступ к информации о деятельности всех трех ветвей власти. Из материалов исполнительной ветви власти особого внимания заслуживают разделы, содержащие публичные документы президентов (Public Papers of the Presidents of the United States, PPPUS) и официальные еженедельные публикации материалов Белого дома (Weekly Compilation of Presidential Documents, WCPD). В разделе, посвященном законодательной ветви власти, представлена богатая подборка слушаний (congressional hearings) в обеих палатах конгресса, начиная с 1995 г.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Конституционные полномочия Президента и Конгресса США

Полномочия Конгресса

Законодательные полномочия

Статья I. Раздел 1.

Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей.

Статья I. Раздел 8.

Конгресс имеет право: ... издавать все законы, каковые будут необходимы и уместны для приведения в действие вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов или какому-либо департаменту или должностному лицу оною.

Выделение ассигнований («власть кошелька»)

Статья I. Раздел 8.

Конгресс имеет право: устанавливать и взимать налоги, сборы, пошлины и акцизы, для того чтобы выплачивать долги; регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами;

Статья I. Раздел 9.

Не должны выдаваться деньги из казначейства иначе как на основе ассигнований, предписанных законом.

Военные полномочия

Статья I. Раздел 8.

Конгресс имеет право: ... *определять и карать* (to define and punish) акты пиратства, тяжкие преступления, совершаемые в открытом море, и преступления против международного права;

объявлять войну (to declare war), выдавать свидетельства на каперство и репрессалии и устанавливать правила относительно захватов трофеев на суше и на воде;

формировать и обеспечивать армии, но ассигнования на эти цели не должны выделяться более чем на двухлетний срок; создавать и содержать военно-морской флот; издавать правила по организации сухопутных и морских сил и управлению ими; предусматривать меры по призыву милиции для обеспечения исполнения законов Союза, подавлению мятежей и отражения вторжений;

предусматривать меры по организации, вооружению и обучению милиции и руководству той ее частью, которая может быть использована на службе Соединенных Штатов, сохраняя за штатами право назначения должностных лиц и организации подготовки милиции в соответствии с требованиями, предписанными Конгрессом.

Внешнеполитические полномочия и контроль над назначениями

Статья II. Раздел 2.

(Президент) имеет право *по совету и с согласия Сената* (by and with the advice and consent of the Senate) заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; он по совету и с согласия Сената назначает послов, других официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и всех других должностных лиц Соединенных Штатов, назначение которых Конституцией не предусматривается в ином порядке и должности которых устанавливаются законом; но Конгресс может законом предоставить право назначения таких нижестоящих должностных лиц, каких сочтет уместным, Президенту единолично, судам или главам департаментов.

Импичмент

Статья I. Раздел 2.

Палата представителей ... имеет исключительное право возбуждать импичмент.

Статья I. Раздел 3.

Только Сенат имеет исключительное право рассматривать все дела в порядке импичмента. Заседая с этой целью, сенаторы приносят присягу или дают торжественное обещание. Когда рассматривается дело Президента Соединенных Штатов, председательствует Главный судья; ни одно лицо не может быть осуждено без согласия двух третей присутствующих сенаторов.

Статья II. Раздел 4.

Президент, вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество или другие важные преступления и мисдиминоры.

Полномочия Президента

Полномочия главы исполнительной власти

Статья II. Раздел 1.

Исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов Америки.

Статья II. Раздел 2.

(Президент) может потребовать мнение в письменном виде от высшего должностного лица в каждом из исполнительных департаментов по любому вопросу, касающемуся их должностных обязанностей.

Президентское вето (и его преодоление)

Статья I. Раздел 7.

Все распоряжения, резолюции или решения, для которых может оказаться необходимым согласие и Сената, и Палаты представителей (за исключением вопроса о переносе заседания), представляются Президенту Соединенных Штатов и вступают в силу, только будучи им одобрены; в случае неодобрения им они могут быть снова приняты двумя третями голосов Сената и Палаты представителей в соответствии с правилами и ограничениями, установленными в отношении законопроектов.

Полномочия верховного главнокомандующего

Статья II. Раздел 2.

Президент является *главнокомандующим* (commander in chief) армией и флотом Соединенных Штатов и милицией отдельных штатов, когда она призывается на действительную службу Соединенных Штатов

Полномочия главы государства

Статья II. Раздел 1.

Перед вступлением в должность президент приносит следующую присягу или дает следующее торжественное обещание: "Я торжественно клянусь

(или обещаю), что буду добросовестно исполнять должность Президента Соединенных Штатов и в полную меру сил своих буду поддерживать, охранять и защищать Конституцию Соединенных Штатов" (preserve, protect and defend the Constitution of the United States).

Статья II. Раздел 2.

(Президент) имеет право даровать отсрочку исполнения приговора, а также помилование за преступления против Соединенных Штатов, кроме как по делам импичмента.

Статья II. Раздел 3.

Президент периодически дает Конгрессу информацию *о положении Союза* (the state of the union) и рекомендует к его рассмотрению такие меры, которые он сочтет необходимыми и целесообразными; ... он принимает послов и других официальных представителей; он заботится о том, чтобы законы добросовестно исполнялись, и удостоверяет в должности всех должностных лиц Соединенных Штатов.

Чрезвычайные полномочия

Статья I. Раздел 10.

Ни один штат не может без согласия Конгресса устанавливать какие-либо тоннажные сборы, содержать войска или военные суда в мирное время, заключать какое-либо соглашение или договор с другим штатом или с иностранной державой либо вести войну, если только он уже не подвергся вторжению или не находится в такой *неотвратимой опасности* (imminent danger), при которой недопустимо промедление.

Статья II. Раздел 3.

(Президент) может в чрезвычайных случаях созвать обе Палаты или любую из них, а в случае разногласий между Палатами по поводу времени переноса заседаний он может перенести их сам на такое время, какое сочтет уместным.

Приложение 2.

Биографические данные о ключевых членах администрации Дж. Буша-младшего

Ф.И. (оригинальный вариант), должность в администрации Дж. Буша-мл.	Занимаемая должность (годы)
Чейни, Ричард «Дик» (Richard «Dick» Cheney), вице-президент	<p><u>Конгресс:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – помощник конгрессмена (1968–1969 гг.); – член палаты представителей (1977–1989 гг.). <p><u>Администрация:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – работа в администрациях Р.Никсона – Дж. Форда (1969 – 1975 гг.): специальный помощник директора Бюро экономической конъюнктуры (англ. Office of Economic Opportunity) (Д. Рамсфелда) (1969–1970 гг.), помощник в штабе Белого дома (1971 г.), заместитель помощника президента (1974–1975 гг.); заместитель начальника аппарата Белого дома (Д. Рамсфелда) (1974–1975 гг.); – начальник аппарата Белого дома (1975–1977 гг.); – министр обороны (1989–1993 гг.). <p><u>Бизнес:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – вице-президент инвестиционной фирмы «Брэдли, Вудс энд компани» (англ. Bradley, Woods, and Company) (1973–1974 гг.); – председатель совета директоров и генеральный директор нефтяной компании «Халлибертон» (англ. Halliburton) (1995–2000 гг.).
Пауэлл, Колин (Colin Powell), госсекретарь	<p><u>Военная служба:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – служба во Вьетнаме (1962–1963, 1968–1969 гг.), командир батальона в Корее (1973 г.), командир корпуса во Франкфурте (1986–1987 гг.). <p><u>Администрация:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – помощник заместителя министра обороны, помощник министра энергетики (1977–1980 гг.); – старший военный советник министра обороны К. Уайнбергера (1983–1986 гг.); – помощник президента по НБ (1987–1989 гг.); – председатель ОКНШ (1989–1993 гг.).

<p>Рамсфелд, Дональд (Donald Rumsfeld), министр обороны</p>	<p><u>Военная служба:</u> – служба в военно-морских силах (пилот) (1954–1957 гг.); – резервист (1957–1989 гг.).</p> <p><u>Конгресс:</u> – помощник конгрессменов (1957–1962 гг.); – член палаты представителей (1962–1969 гг.);</p> <p><u>Администрация:</u> – помощник президента Р. Никсона, директор Бюро экономической конъюнктуры (с Р. Чейни в качестве специального помощника) (1969–1970 гг.); – советник президента по вопросам экономики, директор программы стабилизации экономики (1971–1972 гг.); – посол США в НАТО (1973–1974 гг.); – начальник аппарата Белого дома (с Р. Чейни в качестве заместителя) (1974–1975 гг.); – министр обороны (1975–1977 гг.); – член президентского генерального комитета советников по контролю над вооружениями (англ. President’s General Advisory Committee of Arms Control) (1982–1986 гг.); – старший советник президентской группы стратегических систем (англ. President’s Panel on Strategic System) (1983–1984 гг.); – специальный посланник президента Р. Рейгана на Ближнем Востоке (1983–1984 гг.); – председатель Комиссии по оценке угрозы баллистических ракет (англ. U.S. Ballistic Missile Threat Commission) (1998 г.); – глава Комиссии по оценке государственной деятельности по обеспечению НБ в космосе (англ. U.S. Commission to Assess National Security Space Management and Organization) (2000 г.).</p> <p><u>Бизнес:</u> – управляющий в фармацевтической компании D.J. Searle & Co (1975–1985 гг.); – управляющий и председатель радиоэлектронной корпорации «Дженерал Инструментал» (англ. General Instrumental Corporation) (1990–1993 гг.); – председатель совета директоров фармацевтической компании «Джилд Сайнсес» (англ. Gilead Sciences)</p>
---	--

	<p>(1991–1996 гг.).</p> <p><u>Академическая среда:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> –член руководства Гуверовского института войны, мира, революции; –активный сторонник Центра политики в области безопасности (англ. Center for Security Policy); –член попечительского совета Корпорации РЭНД (1988–1992 гг.).
<p>Вулфовиц, Пол (Paul Wolfowitz), заместитель министра обороны</p>	<p><u>Администрация:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> –сотрудник АКВР (1973–1977 гг.); –заместитель помощника министра обороны по региональным программам (1977–1980 гг.); –руководитель Отдела планирования политики госдепартамента США (1980–1982 гг.); –помощник госсекретаря по делам стран Восточной Азии и Тихоокеанского региона (1982–1985 гг.); –посол США в Индонезии (1986–1989 гг.); –заместитель Министра обороны по политическим вопросам (1989–1993 гг.); –(с 2005 года – президент Всемирного банка). <p><u>Академическая среда:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> –преподаватель политологии в Йельском университете (1970–1973 гг.); –профессор Национального военного колледжа (1993 г.); –декан Факультета международных отношений Школы перспективных международных исследований им Пола Нитце при Университете Джонса Хопкинса (1993–2001 гг.).
<p>Райс, Кондолиза (Condoleezza Rice), советник по НБ</p>	<p><u>Администрация:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> –сотрудник ОКНШ (проблемы ядерного и стратегического планирования) (1981–1985 гг.); –специальный помощник директора ОКНШ по политическим вопросам (1986 г.); –директор отдела по проблемам СССР в СНБ (1989–1990 гг.); –специальный помощник президента по НБ (1990–1991 гг.); –(с 2005 г. – госсекретарь). <p><u>Бизнес:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> –член совета директоров нефтяной корпорации «Шеврон» (англ. Chevron);

	<p>–член финансовой корпорации Ч. Шваба; –член международного совета банка «Дж. П. Морган».</p> <p><u>Академическая среда:</u></p> <p>–преподаватель (с перерывами) Стенфордского университета (1981–1999 гг.); –научный сотрудник Гуверовского института войны, мира, революции при Стенфордском университете (1991–1993 гг.); –проректор Стенфордского университета (1992–1999 гг.); –член Совета по международным отношениям; –член Американской академии гуманитарных и точных наук; –казначей Национального фонда гуманитарных наук.</p>
<p>Кард, Эндрю (Andrew Card), начальник аппарата Белого дома</p>	<p><u>Конгресс:</u></p> <p>–член палаты представителей (1975–1983 гг.).</p> <p><u>Администрация:</u></p> <p>–заместитель начальника аппарата Белого дома (1988–1992 гг.); –помощник президента Р.Рейгана по межправительственным отношениям; –министр транспорта (1992–1993 гг.); –председатель Национального съезда Республиканской партии (август 2000 г.).</p> <p><u>Бизнес:</u></p> <p>–президент Американской Ассоциации Производителей Автомобилей (ААПА) (1993–1998 гг.); –вице-президент компании «Дженерал-Моторс» по отношениям с правительством (1999–2000 гг.).</p>

Источники: Гарбузов В.Н. Администрация Джорджа Буша // США-Канада. ЭПК. – 2001. – № 4. – С. 18–35; Травкина Н.М. Конгресс 107-го созыва // США-Канада. ЭПК. – 2001. – № 5. – С. 28–42; Cohen D.B., Dolan C.J., Rosati J.A. A Place at the Table: The Emerging Foreign Policy Roles of the White House Chief of Staff // Congress and the Presidency. – 2002 (Autumn). – Vol. 29. – № 2. – P. 131, а также данные официальных сайтов Белого дома (<http://www.whitehouse.gov>), госдепартамента (<http://usinfo.state.gov>) и министерства обороны (<http://www.defenselink.mil>).

Приложение 3.

Список принятых сокращений

ВВС	- военно-воздушные силы (US Air Force)
ВМС	- военно-морские силы (US Navy)
ВС	- вооруженные силы (US Armed Forces)
ГД	- государственный департамент (Department of State)
ЗВП	- закон о военных полномочиях 1973 г. (War Powers Resolution)
КДВС	- комитет по делам вооруженных сил (Committee on Armed Services)
КИД	- комитет по иностранным делам (Committee on Foreign Affairs)
КР	- комитет по разведке (Committee on Intelligence)
ЛПР	- лицо, принимающее решение (decision-maker)
МО	- министерство обороны (Department of Defense)
НАТО	- Организация североатлантического договора (North Atlantic Treaty Organization)
НБ	- национальная безопасность (national security)
ОКНШ	- Объединенный комитет начальников штабов (the Joint Chiefs of Staff)
ОМП	- оружие массового поражения (weapons of mass destruction)
ООН	- Организация объединенных наций (United Nations Organization)
СБ ООН	- Совет безопасности ООН (UN Security Council)
СМИ	- средства массовой информации (mass media)
СНБ	- Совет по национальной безопасности (National Security Council)
Стратегия-2002	- Стратегия национальной безопасности США 2002 г. («доктрина Буша») (National Security Strategy)
ЦРУ	- Центральное разведывательное управление (Central Intelligence Agency)
CQWR	- Congressional Quarterly Weekly Report
CR	- Congressional Record
H.J. Res.	- House Joint Resolution
S.J. Res.	- Senate Joint Resolution

Дмитрий Сергеевич Коршунов

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА И КОНГРЕССА США
В ОБЛАСТИ ВОЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

Учебное пособие

Редакторы: Л.П.Шахрова
Н.И.Морозова

Лицензия ПД № 18-0062 от 20.12.2000

Подписано в печать	2010	Формат 60x90 1/16
Печ.л.	Тираж	Заказ
Цена договорная		

Типография НГЛУ им. Н.А.Добролюбова
603155 Н.Новгород, ул. Минина 31а