

УДК 327-329

КОНГРЕСС И ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

© 2013 г. **М.А. Троицкий***

*Институт США и Канады РАН,
Московский государственный институт международных
отношений (университет) МИД России, Москва*

В последние два с половиной десятилетия Конгресс обычно избегал активного вмешательства во внешнеполитическую деятельность администрации США. Тем не менее, в 2010–2012 гг., действия Конгресса, находившегося под нарастающим влиянием Республиканской партии, затруднили реализацию одного из ключевых направлений внешней политики президента Б. Обамы – расширение сотрудничества с Россией. Белому дому удалось реализовать многое из намеченных планов, однако гибкость американской политики в отношении Москвы существенно снизилась.

Ключевые слова: *США, Конгресс, внешнеполитические прерогативы, Республиканская партия, Палата представителей, Сенат, администрация Обамы, ВТО, поправка Джексона – Вэника, закон Магнитского, внешнеполитический механизм, внешнеполитический процесс.*

Центральная роль в проведении внешней политики США предоставлена президенту как главе государства и исполнительной ветви власти. Президент полномочен в широких пределах руководить оперативными действиями страны на международной арене, однако по ключевым внешнеполитическим вопросам основной закон требует от двух ветвей власти совместной работы [3, с. 86].

По выражению Джозефа Байдена – вице-президента в администрации Барака Обамы и экс-сенатора с 36-летним стажем – Конгресс осуществляет «надзор» за внешней политикой США. Законодатели требуют уважения к своей позиции, когда предполагают, что президент превысил или планирует превысить оперативные полномочия по важной внешнеполитической проблеме, игнорируя при этом мнение существенного числа избирателей. Последнее наиболее значимое усилие по закреплению за собой надзорных полномочий в сфере внешней политики Конгресс предпринял в 1973–1974 годах. Чтобы исключить повторение «вьетнамского сценария», законодатели решил положить конец «имперскому президентству» – почти неограниченным внешнеполитическим полномочиям главы государства, позволившим Л. Джонсону и Р. Никсону осуществить масштабную и неудачную эскалацию войны во Вьетнаме. Вторым основным поводом для возврата себе Конгрессом политического влияния в се-

* ТРОИЦКИЙ Михаил Алексеевич – кандидат политических наук, доцент МГИМО (У) МИД России. E-mail: mikhailtroitskiy@gmail.com

редине 1970-х годов стал уотергейтский скандал, который был воспринят в политических кругах США как следствие сформировавшегося у президента Р. Никсона гипертрофированного представления о собственной политической силе и безнаказанности [1, с. 82].

Полномочия и инструменты Конгресса в сфере внешней политики

В соответствии с Конституцией США, только Конгресс полномочен формально объявлять войну другому государству. В последний раз, однако, Конгресс делал это в 1941 г. в отношении Японии и Германии. После принятия в 1945 г. Устава ООН США воздерживались от формального объявления войны кому бы то ни было, дабы избежать обвинений в нарушении положений Устава, запрещающих применение силы или угрозы силой в международных отношениях.

Стремясь ограничить полномочия президента по применению военной силы, в 1973 г. Конгресс принял резолюцию «О военных полномочиях» (*War Powers Resolution*). Документ предписывал президенту уведомлять Конгресс о применении американских вооружённых сил за рубежом в течение 48 часов после начала военной операции и обязывал его прекращать подобную операцию через 60 дней после её начала, если Конгресс не дал на неё согласия. Юристы Белого дома, тем не менее, отказывались признавать данную резолюцию в качестве обязательной для выполнения президентом, утверждая, что Конгресс в этом случае превысил свои конституционные полномочия. Другими словами, они считали её де-юре незаконной. Однако де-факто до «воздушной войны» НАТО против Югославии в 1999 г. при проведении военных операций за рубежом американские президенты требования этой резолюции выполняли. В дальнейшем президенты Дж. Буш-мл. и Б. Обама не обращались в Конгресс для получения разрешения на продолжительные военные операции в Афганистане в 2001 г. и в Ливии в 2011 году.

В то же время, в глазах американских избирателей согласие высшего законодательного органа на использование вооружённых сил США за рубежом – лучшее средство легитимации военных операций. Когда Белый дом рассчитывал на поддержку законодателями зарубежного военного вмешательства, президент ставил вопрос о его одобрении перед Конгрессом. Так было, например, в 1990 и 2003 гг. при подготовке военных интервенций в Ирак.

К числу других прерогатив Конгресса в области внешней политики относятся:

- ратификация международных договоров двумя третями членов Сената;
- бюджетная политика;
- слушания по внешнеполитическим вопросам с вызовом чиновников администрации для ответов на вопросы членов Конгресса;
- утверждение послов и высшего руководства Государственного департамента сенатским комитетом по иностранным делам.

В рамках бюджетного процесса Конгресс может сокращать или увеличивать финансирование любых международных программ, реализуемых правительством США. Это касается, например, выделения помощи иностранным государствам, которую Конгресс может в ряде случаев обставлять особыми условиями. Так, в отношении многих стран СНГ Конгресс требовал от администрации предоставлять ежегодную оценку степени соблюдения их властями прав человека.

Например, в 2004 г. администрация Дж. Буша-мл. была вынуждена прекратить оказание финансовой помощи Ташкенту, признав в отчёте Конгрессу положение с соблюдением прав человека в Узбекистане неудовлетворительным. Это произошло несмотря на содействие Ташкента в проведении антиталибской операции в Афганистане, которое было остро необходимо Пентагону.

Утверждая ежегодно федеральный бюджет США, Конгресс определяет объём финансирования органов государственного управления, включая внешнеполитические и военные ведомства. Соотношение финансирования первых и вторых отражает мнение большинства Конгресса относительно разумного баланса между дипломатией и военной силой. Зачастую политический градус противоречий при обсуждении данной темы становится весьма высоким. В то время как консервативные политики (в основном республиканцы) традиционно предлагают увеличивать расходы на оборону и скептически относятся к возможности достижения целей США на международной арене дипломатическим путём, более либерально настроенные члены Конгресса (в основном демократы) призывают увеличить финансирование Государственного департамента и программ помощи зарубежным странам.

Для деятельности на внешнеполитическом поле Конгресс располагает достаточным набором формальных и неформальных инструментов. Помимо ратификации (или нератификации) международных договоров Сенатом, Конгресс может принимать обязательные резолюции и законы, напрямую или косвенно затрагивающие отношения США с внешним миром. Историческим примером такой резолюции может служить поправка Джексона – Вэника к закону «О внешней торговле» 1974 года, а современным – так называемый закон Магнитского, обстоятельства подготовки и принятия которого рассматриваются ниже.

Конгресс может также принимать заявления, выражающие его мнение по каким-либо международным проблемам, и рекомендательные резолюции. Несмотря на их необязательный характер, Белый дом к ним часто прислушивается, в особенности при неблагоприятном для администрации раскладе сил на внутривнутриполитической арене или при необходимости ведения политического торга с оппозиционно настроенным Конгрессом по какому-либо вопросу. Американский парламент вправе требовать от администрации регулярные аналитические отчёты и оценки состояния дел в интересующих его сферах международных отношений. Одной из таких сфер в последние несколько десятилетий стало положение дел с соблюдением прав человека в международном масштабе, о чём Государственный департамент публикует ежегодный доклад.

Наконец, по мнению Дж. Байдена, одной из главных форм воздействия Конгресса на внешнюю политику США считается личный контакт между влиятельными членами Конгресса (особенно сенаторами) и высшими должностными лицами в исполнительной власти [1, с. 85]. К мнению руководителей и опытных членов комитетов и комиссий Конгресса, обладающих внешнеполитическими полномочиями, президент и его советники прислушиваются особенно внимательно.

Подобная форма взаимодействия с Конгрессом тем более важна для администрации, что в высшем законодательном органе США сильна традиция политического предпринимательства – инициативного вброса и продвижения в публичном пространстве идей, способных обеспечить их источнику широкую общественную поддержку, а также основанных на этих идеях предложений по

совершенствованию проводимой политики. В американском политическом лексиконе используется термин *«bully pulpit»* – «высокая трибуна», с которой члены Конгресса могут провозглашать яркие идеи, практически не принимая на себя ответственности за их реализацию. Этот термин впервые был использован президентом Теодором Рузвельтом для описания возможностей Белого дома вбрасывать идеи в политическое пространство.

Россия неоднократно становилась объектом политического предпринимательства в американском Конгрессе и – шире – политикоформирующем сообществе. В 2000-х годах популярными для подобного предпринимательства были касающиеся России темы сокращения ядерных вооружений, развёртывания систем противоракетной обороны, отношений США с союзниками в Европе и Азии, соблюдения прав человека (дело Магнитского). Чаще всего максимальное количество очков политические предприниматели рассчитывали заработать на распространённых в Соединённых Штатах представлениях о России как угрозе безопасности США или государстве, склонном нарушать универсальные нормы гуманитарного характера.

Большое влияние на законодателей могут оказывать сотрудники их аппаратов. Это влияние довольно сложно измерить. Однако случаи успешной трансляции идей помощников в политическую систему через членов Конгресса отследить все-таки можно. Например, по ряду оценок, жёстко негативная позиция сенатора-республиканца Джона Кайла по отношению к ратификации Договора СНВ-2010 сформировалась под существенным влиянием аппарата помощников. Некоторые из них, будучи носителями ключевых идей, затем перешли на работу в аппараты других членов Конгресса и продемонстрировали способность вложить эти идеи в уста новых руководителей [5].

Не вызывает сомнений, что тексты ярких выступлений членов Конгресса, их докладов на конференциях, запросов в адрес исполнительной власти готовят помощники. Тезисы и аргументация, содержащиеся в этих документах, принадлежат перу помощников, которые тем самым оказывают значительное влияние на ход дискуссий по внешнеполитическим (как и многим другим) вопросам.

Концептуализация роли Конгресса во внешней политике США традиционно проводилась по ряду направлений. Изучались как мотивы внешнеполитических действий законодательного органа (его комитетов, комиссий и отдельных членов), так и возможные типы взаимоотношений Конгресса и Белого дома по вопросам внешней политики. Обобщив значительный объём публикаций, американские специалисты Р. Картер и Дж. Скотт выделили четыре основные «ориентации» Конгресса в его деятельности на внешнеполитическом поле. По их мнению, Конгресс может, с одной стороны, занимать в этой сфере активную либо пассивную позицию, а с другой стороны – стремиться утвердить свою роль в формировании внешней политики либо воздерживаться от такого самоутверждения. Активный и самоутверждающийся Конгресс склонен конкурировать с президентом; активный и воздерживающийся от самоутверждения Конгресс с президентом сотрудничает; пассивный и отказывающийся от самоутверждения во внешней политике Конгресс в большей степени озабочен внутренней политикой и готов отдать внешнюю «на откуп» президенту; наконец, пассивный и самоутверждающийся Конгресс занимает «стратегическую» позицию, накапливая силы для «решающего боя» по немногочисленным, но принципиальным для законодательного органа внешнеполитическим вопросам. Именно такое стратегически расчётливое поведение, по мнению исследовате-

лей, было свойственно Конгрессу США в области внешней политики с середины 1980-х годов [7, р. 235-237]. Особенно отчётливо подобный тип действий проявляется в ситуации, когда внешние проблемы страны отступают на второй план перед внутренними – например, экономическим кризисом.

На что влияет Конгресс?

Члены Конгресса стремятся воздействовать на внешнеполитический курс администрации в областях, интересных и понятных широким группам избирателей и/или непосредственно затрагивающих их интересы.

Одна из таких областей – национальная безопасность. Обсуждение проблем безопасности как в стенах Конгресса, так и среди широкой общественности обычно происходит эмоционально. Практически никто в политическом сообществе, включая членов Конгресса, не решается подвергнуть сомнению аргумент о первостепенной важности защиты от внешних угроз безопасности и – соответственно – необходимости расходовать на эту защиту столько средств, сколько запрашивают лица, ответственные за национальную оборону и безопасность. В результате тезис о целесообразности поддержания военного превосходства США над другими государствами даже путём значительных затрат берёт верх над опасениями тех, кто полагает, что подобное стремление к превосходству ведёт в тупик «дилеммы безопасности» – положения, в котором другие государства также активно вооружаются, опасаясь применения против себя американского военного потенциала. Роль лоббистов от военно-промышленного комплекса в формировании отношения Конгресса к «дилемме безопасности» достаточно хорошо изучена [20].

Оживлённые дискуссии традиционно разворачиваются по вопросу ратификации международных соглашений США военно-политического характера. Консервативные сенаторы (в основном республиканцы) обычно с настороженностью относятся к международным соглашениям, ссылаясь на риск ограничения свободы действий и возможной утраты силового превосходства США на мировой арене. Кроме того, некоторые сенаторы указывали на то, что в условиях ограниченного количества пленарных заседаний Сената, на которых могла бы быть проведена ратификация, имеет смысл сконцентрироваться на дискуссии и голосовании по законопроектам, касающимся в первую очередь внутренних проблем США. Сочетанием подобных аргументов, в числе прочего, оправдывался провал ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) в 1999 г., отказ от голосования по Конвенции ООН по морскому праву и сопротивление Договору СНВ-2010.

Существенное воздействие на международные отношения США оказывает позиция Конгресса по вопросам внешней торговли и ратификации соответствующих соглашений. Бизнес-лобби обычно поддерживает улучшение торгового режима с другими государствами, а также многосторонние торговые соглашения, позволяющие увеличить прибыль от торговли и зарубежных инвестиций. Позиция делового сообщества во многом определила согласие США на вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) таких стран, как КНР и Россия. Бизнес-лобби также выступало за скорейшую отмену нарушающей правила ВТО поправки Джексона – Вэника. В ряде случаев, однако, интересы бизнеса вытесняются соображениями политического характера в пользу торговых санкций. Конгресс вводил санкции как против целых государств – Ира-

на, Кубы или Ливии – так и против продажи отдельным странам определённых товаров или услуг. В разное время Конгрессом ограничивались, например, передача технологий двойного назначения странам Организации Варшавского договора или продажа вооружений КНР.

Особый интерес у Конгресса вызывает чувствительная для дипломатического взаимодействия США с внешним миром правозащитная сфера. По мнению влиятельных конгрессменов, озабоченность соблюдением прав человека за пределами США свойственна американским избирателям, которые требуют от своих непосредственных представителей в Конгрессе конкретных действий по защите этих прав.

Реакция исполнительной ветви власти на активность Конгресса во внешней политике традиционно принимала несколько возможных форм. Во-первых, сама администрация могла открыто запрашивать у Конгресса мандат на определённые действия – например, начало военных операций против Ирака (в 1991 и 2003 гг.) и талибского Афганистана (в 2001 г.), предоставление России статуса наибольшего благоприятствования в торговле (в 2012 г.) или назначения того или иного лица на важную внешнеполитическую должность. Ответ Конгресса нередко бывал отрицательным (как в случае с нератификацией ДВЗЯИ в 1999 г.) или скептическим, несмотря на положительный исход в итоге (ратификация Договора СНВ-2010 Сенатом в 2010 г. или утверждение Майкла Макфола в качестве посла США в России Сенатом в 2011-м).

Во-вторых, администрация могла соглашаться с политическими инициативами, выдвинутыми отдельными конгрессменами и нашедшими поддержку Конгресса. Примером могут служить санкции против Ирана и Сирии в последние два десятилетия.

В-третьих, федеральная исполнительная власть в лице Белого дома и Государственного департамента могут оказать сопротивление принятию соответствующей резолюции Конгресса или смягчить её условия (например, в случае попыток официально обвинить Китай в «манипуляциях валютным курсом» или опубликовать список иностранных чиновников, в отношении которых вводятся визовые и другие санкции за нарушение ими прав и свобод человека).

Наконец, администрация может игнорировать мнение законодательной власти, если её резолюция носит необязательный, рекомендательный характер или имеются иные юридические формы обхода позиции Конгресса. Так, президент вправе единолично назначать послов в иностранные государства во время каникул Конгресса. В этом случае вновь собравшийся Конгресс может по разным причинам (изменившегося в новом созыве расклада политических сил, фактического отсутствия времени на необходимые дебаты, перемены мнения ключевых членов Конгресса) не пойти на отмену одностороннего решения президента.

Конгресс и Россия

Политическая обстановка в США конца 2000-х – начала 2010-х годов характеризовалась особым накалом межпартийной и – отчасти – внутрипартийной борьбы, фактически превратившейся в борьбу идеологий. Градус противоречий между республиканцами и демократами резко повысился после промежуточных выборов в Конгресс, прошедших в ноябре 2010 г., в результате которых большинство в Палате представителей перешло к Республикан-

ской партии, а преимущество Демократической партии по числу сенатских мандатов сократилось. Основные идейные и политические баталии развернулись вокруг необходимой степени вмешательства государства в экономику, уровня и структуры налогообложения и в целом эффективности государственного регулирования большинства сфер общественной жизни. Выборы в Конгресс, прошедшие одновременно с президентскими в ноябре 2012 г., расклад сил между двумя основными партиями принципиально не изменили. На повестке дня сохранился вопрос о способности демократов и республиканцев договариваться по ключевым вопросам внутренней политики.

Затронула идеологизация – пусть в меньшей степени – и внешнюю политику. Как было упомянуто выше, идейные расхождения между либералами и консерваторами традиционно касались потребности Вашингтона в сотрудничестве с другими государствами ради достижения внешнеполитических целей США. Дополнительную остроту в эти дебаты начала 2010-х годов привнесли взаимосвязанные вопросы о размерах и структуре оборонного бюджета США в условиях бюджетного дефицита и об участии страны в процессе контроля над вооружениями [4, p. 111-136].

Практически все аспекты внутриполитических противоречий по вопросам внешней политики США наложили отпечаток на российско-американские отношения. В конце 2000-х – начале 2010-х годов высший законодательный орган Соединённых Штатов стремился ограничивать свободу действий президента в американско-российских отношениях. Под огонь критики со стороны как консервативных республиканских, так и некоторых демократических членов Конгресса попала политика «перезагрузки» в целом, а также отдельные её направления, включая контроль над стратегическими ядерными вооружениями.

Администрации Обамы удавалось преодолевать сопротивление влиятельных членов Конгресса лишь ценой значительных усилий. В 2009–2010 гг. «перезагрузка» препятствовало отношение к России как к государству, совершившему «агрессию» в отношении Грузии – страны, где проводились реформы, получившие в Конгрессе широкую поддержку и одобрение. Несмотря на явный успех «перезагрузки» в глазах американского политикоформирующего сообщества, в 2011 г. Белый дом столкнулся на российском направлении с дополнительным жёстким сопротивлением новоизбранных консервативных членов Конгресса, поддержки которых искали претенденты на выдвижение в качестве кандидата республиканцев на президентских выборах 2012 г. Это во многом определило жёсткость и враждебность высказываний в отношении России со стороны Митта Ромни. В контексте российских внутриполитических процессов, интерпретированных многими членами Конгресса в качестве тенденции к ограничению в России гражданских и политических прав и свобод, а также на фоне резонансного «дела Магнитского» в 2012 г. политика администрации Обамы в отношении России оказалась под особенно тяжёлым прессингом со стороны оппозиционно настроенной части Конгресса. Подходы к отношениям с Россией, отстаиваемые республиканцами, вполне могут возобладать, если инициативы второй администрации Обамы по сотрудничеству с Россией – в первую очередь в сфере контроля над вооружениями – зайдут в тупик [9].

Настроения в Конгрессе в связи с американско-российским диалогом в начале 2010-х годов формировались под воздействием ряда факторов. Во-первых, играли роль возраст и политический опыт членов Конгресса, стремящихся влиять на администрацию по внешнеполитическим вопросам. По состоянию на

март 2011 г., в Конгрессе 112-го созыва (избранного в ноябре 2010 г.) средний возраст членов Палаты представителей составил 56,7 года, а сенаторов – 62,2 года. Эти показатели были одними из самых высоких за всю историю Конгресса США [12]. По некоторым оценкам, даже члены Конгресса, не проявлявшие на протяжении жизни серьёзного интереса к внешней политике, были склонны смотреть на Россию сквозь призму «холодной войны», на которую пришёлся период формирования их политических воззрений, а зачастую – и первых карьерных взлётов.

Во-вторых, в подобном контексте особую значимость приобретали мировоззрение отдельных членов Конгресса, занимавших видные посты во внешнеполитических комитетах и комиссиях. Некоторые из этих политиков по различным причинам, не сводимым лишь к опыту политического взросления во времена «холодной войны», занимали эмоциональную и жёсткую позицию в отношении России. Часто критерии, применявшиеся ими к России, например, в сфере соблюдения прав и свобод человека, носили исключительный характер и не применялись к другим государствам – в первую очередь КНР [2, с. 4; 15].

В-третьих, проблемы, составлявшие основное содержание американско-российского взаимодействия в начале 2010-х годов – контроль над вооружениями, противоракетная оборона, международная безопасность и правозащитная тематика – предоставляли членам Конгресса достаточно возможностей для «политического предпринимательства». Популярность политиков вполне могли повысить тезисы о возможной уязвимости США в случае «чрезмерных» сокращений ядерных потенциалов вследствие американско-российских договорённостей о контроле над вооружениями, о необходимости полной защиты территории США от ракетных ударов (в том числе стратегическими ракетами) или о солидарности американских граждан с россиянами, базовые права которых нарушаются властями. Не удивительно поэтому, что в условиях слабости пророссийского бизнес-лобби, стабилизирующего отношения, Россия зачастую становилась уязвимым объектом «политического предпринимательства» со стороны членов Конгресса, стремившихся заработать политические очки на внешнеполитической проблематике.

Наконец, как прямые выразители мнения избирателей, члены Конгресса в гораздо большей степени, чем сотрудники администрации, подвержены влиянию извне – со стороны лоббистов и различных «заинтересованных групп». Одним из самых эффективных индивидуальных лоббистов, чья деятельность была направлена на формирование политики США в отношении России, стал в начале 2010-х годов бизнесмен Уильям Браудер. Даже не будучи гражданином США (Браудер отказался от американского гражданства по причинам, связанным с уровнем личного налогообложения), он сумел примерно за два с половиной года обеспечить не только внимание влиятельных членов Конгресса к «делу Магнитского», но и содействовать формированию межпартийного консенсуса во взглядах законодателей на это дело.

Наряду с процессом ратификации Договора СНВ-2010, «дело Магнитского» обозначило пределы возможностей администрации Обамы в продвижении через Конгресс кардинальных изменений российской политики Белого дома. Кроме того, данное дело хорошо иллюстрирует особенности восприятия России влиятельными американскими законодателями.

Конгресс и закон Магнитского

Американские специалисты по внешнеполитической роли Конгресса указывают, что универсальные представления о правах человека стали одним из движущих факторов внешней политики США только с середины 1970-х годов. Это произошло под влиянием двух основных причин. Во-первых, Конгресс стремился ограничить полномочия президента во внешней политике в свете провала вьетнамской стратегии Белого дома, а также уотергейтского скандала, подорвавшего доверие к институту президентства. Чтобы воспрепятствовать новым внешнеполитическим авантюрам президента, члены Конгресса решили, помимо прочих мер, обязать президента учитывать степень соблюдения властями иностранных государств норм Всеобщей декларации прав человека 1948 года при выработке Вашингтоном подхода к отношениям с этими государствами.

В 1974 г. Конгресс принял поправки к законам о помощи зарубежным государствам 1961 г. и о внешней торговле 1974 г. Первой из этих поправок Конгресс обязал администрацию ограничивать помощь в сфере финансов или безопасности странам, правительства которых замечены в последовательных и злостных нарушениях прав человека. Второй поправкой, предложенной сенатором Г. Джексоном и конгрессменом Ч. Вэником, предоставление Соединёнными Штатами режима наибольшего благоприятствования в торговле другим государствам было поставлено в зависимость от соблюдения этими государствами права на свободную эмиграцию их жителей.

Во-вторых, Дж. Картер, избранный президентом в 1976 г., ещё во время избирательной кампании уделял значительное внимание универсальным ценностям и этическим категориям – в применении как к внутренней, так и к внешней политике США. В частности, администрация Картера в полной мере воспользовалась договорённостями «третьей корзины» Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. для оказания давления на Советский Союз в вопросах соблюдения гражданских и политических прав жителей СССР [6, р. 407]. В дальнейшем Конгресс зачастую выступал с заявлениями, в которых содержались негативные оценки положения с соблюдением различных прав в России и ряде других стран. Однако о реальных санкциях в отношении российских представителей вопрос Конгрессом всерьёз не ставился до начала 2010-х годов.

В апреле 2010 г. сенатор-демократ от штата Мэриленд Бенджамин Кардин внёс в повестку дня Конгресса законопроект «О верховенстве закона и подотчётности органов власти». Законопроект был назван именем российского юриста Сергея Магнитского, разоблачившего, как считают американцы, взяточничество в российских правоохранительных органах, арестованного в 2008 г. и умершего в 2009 г. в одном из московских изоляторов временного содержания, не получив надлежащей медицинской помощи.

Посредством данного законопроекта Б. Кардин предложил законодательно оформить запрет на выдачу американских виз 60 российским официальным лицам, виновным, по мнению сенатора, в гибели С. Магнитского. Инициатива Б. Кардина в значительной степени стала результатом интенсивного лоббирования со стороны бизнесмена У. Браудера – фактического работодателя С. Магнитского. После смерти юриста У. Браудер развернул масштабную и дорогостоящую кампанию по убеждению законодателей в США и других странах в необходимости принятия закона, в котором все лица, виновные, по мнению за-

конодателей, в смерти Магнитского, были бы открыто названы, и в их отношении были бы применены санкции визового и имущественного характера.

В течение двух первых лет продвижение «билля Магнитского» через Конгресс шло медленно. Белый дом и ряд экспертов указывали на то, что законодатели, возможно, пытались превысить свои конституционные полномочия в сфере внешней и внутренней политики, требуя введения санкций против частных лиц без решения американского суда – на основе не более чем мнения Конгресса. Критике подвергалась также избирательная направленность против предполагаемых российских чиновников – нарушителей прав человека [8].

Столкнувшись с крайне негативным отношением Москвы к законопроекту, администрация Обамы предложила Конгрессу варианты разрешения противоречий. Представитель Государственного департамента заявил в августе 2011 г., что его ведомство уже давно составило негласный список лиц, включая граждан России, которым будет отказано в выдаче американской визы, если они за ней обратятся. Администрация Обамы также объявила об инициативе создания некоммерческого фонда с активами в несколько десятков миллионов долларов США, который стал бы содействовать укреплению верховенства закона в России.

Продвижение законопроекта в Сенате ускорилося в начале 2012 г. Под давлением членов Конгресса и общественности, поддержавших законопроект, председатель сенатского комитета по иностранным делам демократ Джон Керри, не ставивший его на обсуждение комитета на протяжении полутора лет, был вынужден изменить своё мнение о законопроекте с негативного на положительное. Дж. Керри было затруднительно отстаивать изначальную позицию администрации в условиях, когда в пользу законопроекта (в его «жесткой» версии) высказались практически все влиятельные члены комитета вне зависимости от партийной принадлежности. Аналогичным образом были настроены другие сенаторы, включая членов комитета по финансам. Его председатель демократ Макс Бокус в середине июня 2012 г. заявил, что поддерживает увязку предоставления России режима наибольшего благоприятствования в торговле с «биллем Магнитского» [14].

Белый дом, в свою очередь, признал аргументы сторонников законопроекта. Администрация Обамы и торговое лобби призвали Конгресс к скорейшему принятию как «законопроекта Магнитского», так и решения об отмене поправки Джексона – Вэника. Отдавая дань правозащитной риторике, Белый дом заявил, что предоставление России режима наибольшего благоприятствования в торговле на постоянной основе также поможет улучшить положение с соблюдением прав и свобод человека в России [10; 19].

Причину подобной эволюции позиций как администрации, так и сенаторов-демократов Дж. Керри сформулировал образно, заметив, что, хотя выгода от торговли с Россией и другими странами важна для американского бизнеса, защита прав и свобод человека всегда являлась частью «американской ДНК» и не может быть отброшена ради сиюминутной выгоды [18, р. 2].

В то же самое время, взаимодействуя с Дж. Керри и другими сенаторами-демократами в комитете по иностранным делам, администрация Обамы добилась уступок со стороны Конгресса по ряду принципиальных вопросов. В одобренной комитетом 26 июня 2012 г. версии «законопроект Магнитского» касался нарушителей прав человека не только в России, но также в любой другой стране мира. Кроме того, список лиц, в отношении которых применялись бы санкции, более не подлежал публикации. Сами санкции могли вво-

даться только против лиц, являвшихся клиентами американских банков или других учреждений [16]. В ходе обсуждения Дж. Керри заявил, что обнародование списка лиц, в отношении которых должны применяться санкции, могло бы нанести ущерб национальной безопасности США (на это указывал также и Белый дом). Председателю комитета удалось даже склонить авторов законопроекта к отказу от включения поимённого списка объектов санкций в секретное приложение к законопроекту, поскольку, по мнению Керри, это также подвергло бы чувствительную информацию риску разглашения. Позиция Керри, очевидно, имела значительный вес в ходе дискуссии, поскольку, как председатель комитета и влиятельный политик-демократ, он мог претендовать на особую информированность о позиции Белого дома и роль посредника в переговорах по законопроекту между администрацией Обамы и инициативной группой сенаторов [18].

Наконец, в окончательном варианте, вынесенном комитетом на обсуждение Сената, существенно ограничивалась свобода законодателей добавлять в список новые имена на основании политических оценок, а не судебных решений. По понятным причинам, в таком виде законопроект, а также действия комитета подверглись критике со стороны консервативных политиков и обозревателей [17].

В свою очередь, на слушаниях 7 июня 2012 г. [13] комитет по международным отношениям Палаты представителей под председательством И. Рос-Лехтинен одобрил более жёсткий вариант «законопроекта Магнитского» [11]. Его главным отличием от сенатского варианта стало требование об открытой публикации Госдепартаментом и Министерством финансов списка лиц, в отношении которых должны были применяться санкции. Тем не менее предложение предоставить членам Конгресса право расширять «список Магнитского» без соответствующих решений американских судов – в силу явного противоречия нормам разделения властей – не нашло поддержки и в контролировавшемся республиканцами международном комитете Палаты представителей.

Собравшись ещё в «старом» созыве после выборов ноября 2012 г., Конгресс ускорил рассмотрение «законопроекта Магнитского». Некоторые конгрессмены обратили внимание на российские внутриполитические тенденции, которые могли трактоваться как попытка ограничить гражданские и политические права и свободы россиян. Возросшая интенсивность критики США официальными представителями России добавила членам Конгресса решимости принять санкции в отношении российских властей. Приобрела популярность, а затем окончательно возобладала точка зрения, в соответствии с которой отмену поправки Джексона – Вэника следовало обусловить принятием нового закона, касающегося защиты прав россиян.

16 ноября 2012 г. Палата представителей 365 голосами против 43 приняла «законопроект Магнитского» в жёсткой редакции, предусматривавшей санкции только в отношении представителей России и не распространявшиеся на другие государства (но без требования о публичном оглашении списка подвергаемых санкциям лиц). К моменту голосования в Палате представителей поддержка «законопроекта Магнитского» в американских политических кругах стала столь серьёзной, что 6 декабря на рассмотрение Сената он был вынесен в редакции Палаты представителей, а не сенатского комитета по иностранным делам. Законопроект был принят 92 голосами сенаторов против 4 и подписан президентом Обамой 14 декабря 2012 г. На заключительных этапах обсужде-

ния законопроекта Белый дом предпочёл отказаться от аргумента о необходимости единообразно применять правозащитные нормы ко всем странам мира. Данный аргумент позволял тормозить продвижение «законопроекта Магнитского» через Конгресс в условиях, когда большинство его членов не занимало чёткой позиции в поддержку документа, однако оказался бесполезным (и даже опасным) для Белого дома и Государственного департамента в условиях, когда его принятие стало фактически неминуемым.

Дискуссия вокруг «законопроекта Магнитского» показала, что даже в ситуации, когда Белый дом не в состоянии предотвратить принятие нежелательного внешнеполитического законопроекта в целом, у исполнительной ветви власти может оставаться ресурс, позволяющий корректировать отдельные наиболее неприятные аспекты обсуждаемого документа. В рассмотренном случае таким ресурсом стало наличие демократического большинства в Сенате и, как следствие, председательство в сенатском комитете по иностранным делам представителя Демократической партии, стремившегося помочь действующему президенту-демократу в предвыборный период (21 декабря 2012 г. Джон Керри был выдвинут на должность государственного секретаря). Если большинство в Сенате и – соответственно – председательство в комитетах принадлежало бы республиканцам, свобода манёвра администрации Обамы была бы существенно ограничена, а «законопроект Магнитского» был бы утверждён Конгрессом быстро (вероятно, не позднее конца 2011 г.) и в самом радикальном варианте. Тем не менее с момента, когда по каким-либо причинам «неприятный» для Белого дома внешнеполитический законопроект получает поддержку подавляющего большинства представителей обеих партий в Конгрессе, блокировать его становится невозможным, так что администрации остаётся только переходить к политике «минимизации ущерба» в отношениях с Конгрессом и затронутыми законопроектом государствами.

* * *

Анализ, проведённый в статье, позволяет сделать некоторые обобщения.

Конгресс США обладает широкими возможностями оказывать влияние на американскую внешнюю политику. Он не способен и не стремится управлять текущей деятельностью администрации на международной арене, поскольку является ведомым компонентом во внешнеполитическом механизме США.

Тем не менее доступные высшему законодательному органу инструменты позволяют заметно влиять на стратегические внешнеполитические установки и порой серьёзно ограничивать свободу манёвра президентской власти во внешнем мире. Другими словами, Конгресс способен не только «надзирать», но и при необходимости корректировать внешнюю политику президентской власти.

В свою очередь, исполнительная власть, как ведущее звено внешнеполитического механизма, не может позволить себе игнорировать мнение Конгресса. Прежде всего это объясняется спецификой политической культуры США, которая основана не на навязывании президентом и подчинёнными ему внешнеполитическими ведомствами своей воли законодателям, а на поиске взаимоприемлемых решений на компромиссной основе в рамках политического торга.

В то же время, при необходимости (особенно в условиях благоприятного для Белого дома расклада политических сил в Конгрессе) исполнительная власть способна скорректировать нежелательные аспекты позиции Конгресса в нужном для себя направлении. Представители внешнеполитических структур

тур и ведомств делают это либо в процессе прямого общения с членами Конгресса, либо опосредованно – воздействуя на группы избирателей, неправительственные и лоббистские организации, авторитетные публичные фигуры и т.п. – в расчёте на то, что эти политические субъекты, в свою очередь, повлияют на Конгресс.

Сообщество неправительственных организаций, получающих независимое финансирование, сохраняет автономию по отношению к исполнительной и законодательной ветвям власти. То же можно сказать про «группы интересов» и лоббистские структуры, организованные по этническому, экономическому, религиозному или любому другому принципу. Вместе с тем, находящаяся у власти администрация располагает ресурсами, позволяющими выстраивать эффективную стратегию взаимодействия с этими организациями и группами избирателей.

Возможности администрации достигать нужных ей результатов с привлечением, в числе прочего, влиятельных экс-политиков и лоббистских структур были продемонстрированы Белым домом в период дебатов о ратификации Договора СНВ-2010. Способность воздействовать непосредственно на членов ключевого внешнеполитического комитета Конгресса администрация Обамы, как было показано в статье, продемонстрировала и в процессе обсуждения закона Магнитского.

Способы влияния на законодательный орган со стороны администрации и готовность Белого дома корректировать свою позицию в зависимости от преобладающих в Конгрессе настроений заслуживают дальнейшего изучения. Исследователям внешней политики США важно также глубже понять степень и способы координации (открытой или негласной) действий исполнительной и законодательной ветвей власти во внешнеполитической сфере.

Как показали события начала 2010-х годов, одной только заинтересованности американских бизнес-кругов в развитии экономических связей с Россией оказывается недостаточно, чтобы создать «лоббистский заслон» таким нежелательным для Кремля и Белого дома законопроектам, как «билль Магнитского». Необходим активный поиск новых сфер совпадения интересов России и США, соответствующее значительное расширение российско-американского сотрудничества с тем, чтобы очередное возможное ухудшение взаимоотношений было невыгодно обеим сторонам.

Список литературы

1. *Байден Дж.* Важность партнерских отношений между Конгрессом и президентом // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 9. С. 82–86.
2. *Самуйлов С.М., Мирзаян Г.В.* Капитолий и процесс российско-американской «перезагрузки» // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 4. С. 3–19.
3. *Смит Г.* Внешняя политика и двухпартийное взаимодействие президента и Конгресса // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2000. № 9. С. 86–89.
4. *Allin D., Jones E.* Weary Policeman: American Power in an Age of Austerity. London: IISS, Routledge, 2012. 227 p.
5. *Bischoff L.* Turner uses Kyl lines in statement; staff members taking the blame // Dayton Daily News. August 7, 2012. (http://www.daytondailynews.com/blogs/content/shared-gen/blogs/dayton/ohiopoltics/entries/2012/08/07/turner_uses_kyl_lines_in_state.html/).

6. *Blanton Sh., Cingranelli D.* Human Rights // Routledge Handbook of American Foreign Policy / Ed. by Steven W. Hook, Christopher M. Jones. New York: Taylor and Francis, 2012. 480 p.
7. *Carter R., Scott J.* Congress // Routledge Handbook of American Foreign Policy / Ed. by Steven W. Hook, Christopher M. Jones. New York: Taylor and Francis, 2012. 480 p.
8. *Charap S.* Congress deserves a voice on human rights in Russia // The Hill's Congress Blog. June 22, 2011 (<http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/167823-congress-deserves-a-voice-on-human-rights-in-russia>).
9. *Deyermond R.* The Republican Challenge to Obama's Russia Policy // Survival. October-November 2012. Vol. 54. No. 5. P. 67-92.
10. Freer Trade with Russia: Letter to the Editor // The New York Times. August 21, 2012 (<http://www.nytimes.com/2012/08/21/opinion/freer-trade-with-russia.html>).
11. H.R. 4405. A Bill to impose sanctions on persons responsible for the detention, abuse, or death of Sergei Magnitsky, and for other gross violations of human rights in the Russian Federation, and for other purposes (<http://foreignaffairs.house.gov/112/BILLS-112hr4405ih.pdf>).
12. *Manning J.* Membership of the 112th Congress: A Profile. Congressional Research Service, March 1, 2011 (<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/R41647.pdf>).
13. Markup Hearing H.R. 4405, H.Res. 506, H.R. 4141, H.Res. 526, H.Res. 583, H. Res. 663, and H. Res. 526 (<http://foreignaffairs.house.gov/hearings/view/?1444>).
14. *Needham V.* Baucus to pair Russian trade bill with Magnitsky human rights measure // The Hill. June 12, 2012 (<http://thehill.com/blogs/on-the-money/1005-trade/232229-baucus-intends-to-link-human-rights-bill-to-russia-trade->).
15. *Rogin J.* Meet your new House Foreign Affairs chairwoman: Ileana Ros-Lehtinen // The Cable – Foreign Policy, November 2, 2010.
16. *Rogin J.* Russia trade and human rights bills delayed until after the election // The Cable – Foreign Policy. August 1, 2012 (http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/08/01/russia_trade_and_humans_rights_bills_delayed_until_after_election).
17. *Rubin M.* Why Is Obama Protecting Human Rights Violators // Commentary. July 7, 2012 (<http://www.commentarymagazine.com/2012/07/11/why-is-obama-protecting-human-rights-violators-magnitsky-law/#more-799409>).
18. Senate Foreign Relations Committee. Business meeting, June 26, 2012 (http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/06%2026%202012,%20Business%20Meeting_1.pdf).
19. Trade Relations with Russia: Editorial // The New York Times. August 12, 2012 (<http://www.nytimes.com/2012/08/12/opinion/sunday/trade-relations-with-russia.html>).
20. *Walt S.* Taming American Power. The Global Response to U.S. Primacy. New York: W.W. Norton & Company, 2005. 320 p.