

УДК 327

DOI: 10.31857/S032120680005617-2

Конгресс США и политика администрации Д. Трампа в отношении России

О.В. Теремов

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

ORCID: 0000-0002-9516-6745

o.v.teregov@mail.ru

Статья поступила в редакцию 15.04.2019.

Резюме: В статье рассматриваются действия сенаторов и членов Палаты представителей Конгресса США 115-го и 116-го созывов (в первые два месяца его работы в 2019 г.), с целью усилить политическое и санкционное давление на Россию, ограничить свободу действий администрации президента Д. Трампа в отношении России, дискредитировать любые его возможные попытки возобновить нормальный диалог с российским руководством. Отмечается, что уже в 2014 г. в Конгрессе сложилась многочисленная группировка, состоявшая из членов Республиканской и Демократической партий, основными целями которой были оказание поддержки Украине и защита её от «российской агрессии». Деятельность «антироссийского блока» продолжилась при Трампе. Она характеризовалась не только жёсткой, хотя и однообразной, антироссийской риторикой, но и внесением ряда законодательных инициатив, направленных против интересов России. Чаще всего, их вносила группа республиканцев и демократов, а если они выносились на голосование, то принимались абсолютным, то есть двухпартийным большинством голосов. Главным успехом этого блока стало принятие в 2017 г. закона «О санкциях для противодействия недругам Америки». Он был принят таким большинством, что Трамп был вынужден подписать его, обвинив Конгресс в нарушении президентских прерогатив. Двухпартийное единство, однако, не сработало, когда республиканцы отклонили требования демократов раскрыть всю информацию о переговорах Трампа с российским президентом В.В. Путиным в Хельсинки. По мнению автора, для Трампа, как и для всего правящего класса США, Россия является противником, но ясного понимания целей и задач в выстраивании отношений с Россией у президента США нет. Поэтому антироссийские акции Конгресса – прежде всего средство политического нажима на самого Трампа. По мере приближения выборов 2020 г. и ужесточения политической борьбы антироссийские инициативы будут принимать более разнообразный и жёсткий характер, а «русская политика» может стать одним из лейтмотивов следующей избирательной кампании.

Ключевые слова: российско-американские отношения, Конгресс США, Д. Трамп, Республиканская партия, Демократическая партия, Украина, санкции

Для цитирования: Теремов О.В. Конгресс США и политика администрации Д. Трампа в отношении России. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2019, 49(7):78-95. DOI: 10.31857/S032120680005617-2

U.S. Congress and policy of Donald Trump administration with regard to Russia

Oleg V. Terebov

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences

2/3 Khlebnny per., Moscow 121069, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-9516-6745

o.v.terebov@mail.ru

Received 15.04.2019.

Abstract: The article deals with the activities of senators and congressmen in the 115th and 116th US Congresses (through the first two months of the latter's work in 2019), aimed at stepping up political and sanction pressure on Russia, limit freedom of actions of president Donald Trump with regard to Russia, and discredit all his possible attempts to resume working dialog with the Russian leadership. It is noted that a numerous coalition, consisting of the Republican and Democratic senators and congressmen, aimed at offering support to Ukraine and its protection from the «Russian aggression», emerged in the Congress as early as in 2014. The efforts of this «anti-Russian bloc» have continued under Trump. They consisted not only of harsh, although monotonous, anti-Russian rhetoric, but of introduction of a series of legislative initiatives, aimed against Russia's interests. As a rule, they were sponsored by a group of both Republicans and Democrats, and if submitted to vote, they were passed by absolute, that is bipartisan majorities. Adoption of the Countering Adversaries of America through Sanctions Act in 2017 became the chief achievement of this bloc. It was passed by such a great majority that Trump was forced to sign it, at the same time accusing the Congress of violation of the presidential prerogatives. The bipartisan unity, however, did not work when Republicans turned down Democratic requests to disclose complete information on the negotiations between Trump and Russian president Vladimir Putin in Helsinki. In the author's opinion, Russia is seen as an opponent both by Trump and the whole US ruling class, but the American president does not have a clear understanding of the goals and tasks in arranging relations with Russia. Consequently, the anti-Russian actions in the Congress are, first of all, an instrument of political pressure on Trump himself. As the elections of 2020 are coming closer, and the political struggles are sharpening, anti-Russian actions will acquire more various and harsh character, and the «Russian policy» may become one of the key themes of the forthcoming electoral campaign.

Keywords: Russian-American relations, U.S. Congress, Donald Trump, Republican party, Democratic party, Ukraine, sanctions

For citation: Terebov O.V. U.S. Congress and policy of Donald Trump administration with regard to Russia. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2019. 49(7):78-95 (In Russ.). DOI: 10.31857/S032120680005617-2

ВВЕДЕНИЕ

В ходе кампании 2016 г. по выборам президента США кандидат от Республиканской партии Д. Трамп сделал ряд заявлений, которые позволили наблюдате-

лям ожидать нормализации отношений США с Россией в случае прихода Трампа к власти. Завоевание его партией большинства в обеих палатах Конгресса 115-го созыва повысило шансы на то, что новый президент будет иметь прочный тыл при проведении новой политики. В то же время специалисты прогнозировали, что одной из главных проблем для Трампа, которого истеблишмент Республиканской партии воспринимал как «чужеродный элемент», как раз и станет налаживание взаимодействия с собственной партией в Конгрессе.

Ситуация для Трампа осложнялась тем, что с конца 2016 г. в США активно муссировались утверждения о вмешательстве России в ход избирательной кампании с целью способствовать избранию Трампа. 6 января 2017 г. Управление директора Национальной разведки опубликовало несекретный вариант своего доклада о вмешательстве России в работу избирательной системы и обеих основных партий США, которое якобы осуществлялось по приказу российского президента В.В. Путина [1]. Подобные утверждения стали шаблоном для дальнейших бесконечных обвинений в адрес России, в том числе в Конгрессе. Ситуацию мало изменило и затянувшееся расследование, которое проводил специальный прокурор Р. Мюллер. Выборы в Конгресс 2018 года вызвали новую волну требований защитить избирательную систему и саму демократию США от российского вмешательства.

Вся эта кампания должна была в том числе ограничить свободу действий Трампа в отношениях с Россией и дискредитировать любые его возможные попытки возобновить нормальный диалог с российским руководством, представляя их как немотивированные уступки или прямую капитуляцию. В Конгрессе это облегчалось тем, что с 2014 г. там сложилась многочисленная двухпартийная группировка, основными целями которой были оказание поддержки Украине и защита её от «российской агрессии». Принятые усилиями этой группировки законы предусматривали в том числе меры давления на Россию и её должностных лиц.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА

В такой обстановке за рассмотрение «русского вопроса» взялся Конгресс 115-го созыва. В начале срока его полномочий Республиканская партия имела в Сенате 52 места против 46 у Демократической партии, в Палате представителей соотношение составляло соответственно 241 к 194. Первые демарши в отношении России юридических последствий не имели, но они наглядно показывали, в каком направлении будут развиваться события, и подтверждали, что антироссийские настроения в Конгрессе сохраняются и эволюционируют.

Уже 8 февраля 2017 г. сенатор-республиканец Л. Грэм (Южная Каролина) и 23 соавтора (19 демократов, 4 республиканца) внесли законопроект S.341 «О ревидии санкций против России» (*Russia Sanctions Review Act of 2017*). 27 апреля Комитет по банкам, жилью и городским делам провёл отдельные слушания по этому законопроекту [2]. Законом он так и не стал, но его появление на свет было знаменательным. *Во-первых*, он отражал недоверие Конгресса, в том числе

членов собственной партии, к президенту, и неуверенность в устойчивости позиции Трампа; *во-вторых*, он стал шагом по пути усиления контроля законодательной власти над властью исполнительной.

Законопроект предусматривал сохранение в силе санкций против физических лиц – граждан РФ, введенных президентскими приказами номер 13694 (о блокировании собственности лиц, участвующих во вредоносной киберактивности), 13660, 13661 и 13662 (то же, в отношении лиц, способствующих кризису на Украине) и 13685 (о блокировании собственности и запрете определенных сделок, связанных с «Крымским регионом Украины») и действующих на 1 января 2017 г. Президенту, прежде чем он отменит или как-либо ограничит действие санкций в отношении России, предлагалось направить в профильные комитеты Конгресса доклад, подтверждающий, что правительство России прекратило совершать или поддерживать действия, направленные на подрыв мира, безопасности, суверенитета и территориальной целостности, а также прекратило кибератаки против государства, лиц и организаций США. Пока в течение 120 дней международные комитеты Сената и Палаты представителей не рассмотрят этот доклад, президенту не разрешалось отменять или ограничивать действие санкций. Конгресс получал право принять совместную резолюцию, выражавшую несогласие с предполагаемыми отменой или ограничением санкций, и делать это президенту не разрешалось в течение 12 дней после принятия такой резолюции или в течение 10 дней после того, как президент наложит вето на такую резолюцию.

Следующей антироссийской инициативой стал законопроект S.1221 «О противодействии российскому влиянию в Европе и Евразии» (*Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act, CRIEEA*), который 24 мая 2017 г. внёс сенатор Б. Кардин. Его соавторами стали республиканец Р. Портмэн (Огайо), демократы К. Кунз (Делавэр) и Дж. Рид (Род-Айленд). Комитет по международным отношениям рассмотрел законопроект и внёс в него поправки, не представив письменного заключения. 6 июня законопроект был включён в парламентский календарь Сената, но на голосование не выносился, чтобы не пересекаться с законопроектом, о котором сказано далее.

Законопроект S.1221 гласил, что США не признают насильственных территориальных изменений, в том числе в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии, Крыму и Восточной Украине. Согласно ему, на 2018–2019 фин. гг. выделялись средства в Фонд противодействия российскому влиянию. Управлять фондом должны были рабочая группа Государственного департамента и координатор помощи США Европе и Евразии. Целями фонда были названы защита от кибератак критически важной инфраструктуры и избирательных систем в странах НАТО или Евросоюза, или странах, «участвующих в процессе расширения» НАТО или Евросоюза; и борьба с коррупцией, укрепление законности и правоохранительных органов в таких странах. Средства фонда разрешалось направлять на оказание помощи Грузии и Украины, пострадавшим от российских «вторжений и оккупации», на развитие демократии и гражданского общества в

указанных странах, в том числе расширение возможностей гражданского общества по противодействию влиянию и пропаганде России.

ЗАКОН «О САНКЦИЯХ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕДРУГАМ АМЕРИКИ»

Уже вскоре Конгресс внёс существенный вклад в развязывание «санкционной войны» США против России. Им стал закон «О санкциях для противодействия недругам Америки» (*KAATCA*, от англ. *CAATSA – Countering Adversaries of America through Sanctions Act*; *Public Law 115-44*). Он интересен не только в контексте российско-американских отношений, но и для понимания отношений между президентом, его партией и законодательной ветвью власти. Вступление этого закона в силу позволило «антироссийскому блоку» продемонстрировать как политическую силу, так и двухпартийный характер.

У законопроекта была довольно сложная парламентская история, начавшаяся с того, что Сенат в 2017 г. рассматривал законопроект S.722 «О противодействии дестабилизирующей деятельности Ирана» (*Countering Iran's Destabilizing Activities Act*), внесённый 23 марта председателем Комитета по международным отношениям, республиканцем Б. Коркером (Теннесси) и сразу 63 соавторами. Он предусматривал санкции против участников иранских программ создания ракет и оружия массового поражения; поставщиков военного оборудования, технологий и средств для этого; Корпуса стражей исламской революции и связанных с ним иностранных лиц; нарушителей прав человека в Иране.

Поправка 232 к законопроекту, которую внёс сенатор-республиканец М. Крэппо (Айдахо), предусматривала включение в него второго раздела – о санкциях в отношении Российской Федерации и для борьбы с терроризмом и незаконным финансированием. Многие положения поправки повторяли нормы законопроектов «О пересмотре санкций против России» и «О противодействии российскому влиянию в Европе и Евразии», о которых сказано выше. 14 июня 2017 г. Сенат принял поправку со следующими результатами: 97 «за» (50 республиканцев, 45 демократов, 2 независимых); 2 «против»: республиканцы М. Ли (Юта), Р. Пол (Кентукки); 1 не голосовал: демократ К. Ван Холлен (Мэриленд). Сенаторы Ли и Пол мотивов своего голосования на заседании не изложили. 15 июня Сенат проголосовал за принятие всего законопроекта, практически в том же составе: 98 «за» (51 республиканец, 46 демократов, 1 независимый), 2 «против»: Пол и Б. Сандерс (независимый, Вермонт) [3].

24 июля 2017 г. председатель Комитета по международным делам Палаты представителей республиканец Э. Ройс (Калифорния) внёс законопроект H.R.3364, который в целом был идентичен законопроекту, принятому Сенатом. Закон прошёл процедуру с уже привычной для антироссийских законопроектов быстротой – 25 июля Палата представителей приняла его 419 голосами (229 республиканцев, 190 демократов) против 3: республиканцы Дж. Эмэш (Мичиган), Дж. Дункан (Теннесси), Т. Мэсси (Кентукки); 11 (7 республиканцев, 4 демократа)

не голосовали. 27 июля закон был принят Сенатом, при 98 «за» (51 республиканец, 46 демократов, 1 независимый) и 2 «против»: Р. Пол и Б. Сандерс.

Раздел, касавшийся России, предусматривал предварительную проверку Конгрессом всяких действий президента США о прекращении или временном прекращении санкций, применённых к Российской Федерации; оставлял в силе санкции, ранее предусмотренные несколькими президентскими приказами, но разрешал президенту приостановить действие некоторых санкций в связи с «кибератаками» и событиями на Украине. Предусматривались санкции за действия, касающиеся кибербезопасности, добычи сырой нефти и экспортных трубопроводов, финансовых институтов, коррупции, нарушений прав человека, сделок с российскими военными и разведывательными органами, приватизации государственного имущества правительственными чиновниками, поставок оружия в Сирию и уклонения от самих санкций. Министру финансов, директору Национальной разведки и государственному секретарю поручалось не позднее чем через 180 дней после вступления закона в силу представить в Конгресс список политических деятелей, определяющих внешнюю политику РФ, и «олигархов, близких к российскому режиму», а также оценку их отношений с «президентом Владимиром Путиным или другими членами российской правящей элиты». Предлагалось также представить характеристику руководящих структур и спонсоров российских «квазигосударственных» (*parastatal*) организаций.

Наибольшее несогласие президента Трампа вызвали нормы закона о необходимости уведомлять Конгресс о любых планах по смягчению или отмене антироссийских санкций, и в 30-дневный срок получать согласование законодателей. Президент, согласно Конституции, имел возможность подписать закон или оставить его без подписи, чтобы он вступил в силу автоматически. Третья опция, то есть наложение вето, едва ли имела шансы на успех: ввиду практически единодушного голосования обеих палат за закон была очень велика вероятность, что они легко преодолеют вето, набрав необходимые для этого 2/3 голосов. Президент выдержал срок в несколько дней и 2 августа подписал закон. Своё недовольство он выразил в двух изданных в тот же день заявлениях.

Первое, предназначенное для Конгресса и выдержанное в юридическом стиле, практически граничило с обвинением законодателей в присвоении полномочий. Оно начиналось со слов, что закон имеет «принципиальные недостатки», поскольку, стремясь в спешке принять его, «Конгресс включил ряд явно неконституционных положений», в частности, ограничивающих конституционную прерогативу президента признавать иностранные государства и их территориальные пределы. Ещё одна норма, по мнению президента, предоставляла Конгрессу право вносить изменения в законодательство помимо конституционной процедуры, в частности, это касается срока рассмотрения Конгрессом готовящихся решений президента. В заявлении утверждалось, что закон обязывает подчинённых президента предпринимать определённые дипломатические шаги, а его самого – воспрещать въезд определённых лиц в США, что также нарушает его конституционные прерогативы. Тем не менее, отмечал Трамп, он

намерен соблюдать требование закона о «продлённых контрольных периодах, гарантируя, что Конгресс будет иметь полную возможность использовать эти надзорные процедуры», и закон будет исполняться в соответствии с конституционным полномочием президента вести внешнюю политику [4].

В заявлении для общественности президент напоминал, что готов вместе с союзниками противостоять «российской подрывной деятельности и дестабилизации» и что со времени вступления в должность применял новые санкции против Ирана и КНДР и расширял санкции против России. Президент указывал, что со времени внесения законопроекта отмечал его недостатки, прежде всего, покушение на права исполнительной власти, и администрация добилась устранения ряда дефектов, в частности, была упрощена выдача экспортных лицензий американским компаниям; скорректированы энергетические санкции, от которых могли пострадать европейские союзники; допущена отсрочка санкций против российских военного и разведывательного секторов, поскольку такие санкции «могли отрицательно сказаться на американских компаниях и компаниях наших союзников». Как гласило заявление, главный недостаток устранить не удалось и закон ограничивал свободу внешнеполитических действий президента и тем самым способствовал сближению Китая, России и КНДР. Тем не менее, отмечал президент, он подписывает закон «ради национального единства» [5].

Сенатор-республиканец Дж. Маккейн (Аризона) ответил президенту, что «Владимир Путин и его режим должны заплатить полную цену за нападение на нашу демократию, нарушение прав человека, оккупацию Крыма и дестабилизацию Украины», а самому Трампу следовало бы «столь же громко осудить агрессивное поведение России, сколь и выражать беспокойство по поводу этого законодательства».

Эти события вызвали оживлённые комментарии и прогнозы о том, как же в действительности президент намерен исполнять закон, который газеты называли «самым значимым законодательным актом за время его президентства». Подписание законопроекта толковалось как поражение президента, а правоведы заявляли, что Конгресс, согласно букве Конституции, вообще может самостоятельно вводить любые санкции. С другой стороны, отмечалось, что президент может пойти по пути игнорирования закона, а Конгресс не имеет достаточных полномочий, чтобы обеспечить его «законопослушание». Критики предполагали, что если Конгресс попытается пойти по этому пути, то двухпартийное единство, которое помогло навязать новый закон, может перестать работать [6].

В ответ на это Трамп 29 сентября 2017 г. своим меморандумом делегировал полномочия и обязанности по исполнению закона «О санкциях для противодействия недругам Америки» и законов 2014 года о поддержке Украины государственному секретарю, министру финансов и директору Национальной разведки [7]. Но предположение, что администрация попытается исполнять закон по минимуму, вызывало в Конгрессе сопротивление, и неисполнение закона «О санкциях для противодействия недругам Америки» стало на Капитолийском холме частым поводом для критики, в основном со стороны демократов. Так, 11 октября 2017 г. Маккейн и Кардин выступили с совместным заявлением по по-

воду того, что администрация пропустила дату 1 октября для назначения санкций и до сих пор не исправила эту ошибку.

29 января 2018 г. администрация объявила, что пока предусмотренные этим законом санкции вводиться не будут, и 20 сенаторов-демократов немедленно направили государственному секретарю Р.Тиллерсону письмо с протестом. «Президент Соединённых Штатов не принимает мер по защите нашей страны», заявил Кардин [8]. В мае сенаторы-демократы Р. Менендес, М. Уорнер (Виргиния) и Ш. Браун (Огайо) обратились к генеральным инспекторам Государственного департамента, Министерства финансов и Разведывательного сообщества, то есть трёх ведомств, которым поручалось исполнять закон, с письмом, в котором обвиняли администрацию в провале этой работы и требовали провести расследование причин провала.

25 июля 2018 г. сенатор Кардин, соавторами которого стали Дж. Маккейн и демократ Э. Уоррен (Массачусетс), внёс законопроект «О внесении изменений в закон “О ревизии санкций против России”» для обеспечения надлежащей ревизии Конгрессом и продолжения применения санкций, предусмотренных законом “Имени Сергея Магнитского об ответственности за соблюдение законности” 2012 года» (*A bill to amend the Russia Sanctions Review Act of 2017 to ensure appropriate congressional review and the continued applicability of sanctions under the Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012*, S.3275) [9]*. Законопроект был направлен на рассмотрение в Комитет по международным отношениям, но Сенатом не рассматривался, поскольку его республиканское руководство не желало вновь затрагивать вопрос, касавшийся полномочий исполнительной и законодательной властей.

13 сентября 2018 г. председатель Комитета по международным делам Палаты представителей Ройс созвал слушания «Надзор за санкционной политикой США». Их целью Ройс назвал проверку использования администрацией санкций, введенных Конгрессом, для ответа на угрозы со стороны враждебных государств, включая Иран, Северную Корею и Россию. На слушания были вызваны заместитель государственного секретаря по вопросам экономического роста, энергии и окружающей среды М. Сингх и заместитель министра финансов по борьбе с финансированием терроризма М. Биллингсли. «Делаем ли мы достаточно?», – задался вопросом Ройс, сообщив, что с января 2017 г. санкции применены более чем к 200 российским физическим лицам и организациям, а заблокированы активы на сотни миллионов долларов. Однако, отметил Ройс, необходимо расширить «охват» в соответствии с законом «О санкциях для противодействия недругам Америки», включив в него тех, кто продолжает вести значительный бизнес с российскими физическими лицами и организациями, попавшими под запрет. Ройс призвал ввести санкции против тех в России, кто оказывает материальную поддержку иранской авиакомпании «Махан эйр», которая, по его

* Кардин 19 мая 2011 г. внёс свой проект «закона Магнитского» (S.1039), в котором не шло речи об отмене поправки Джексона – Вэника. Маккейн был одним из 13 его первоначальных соавторов, затем их число достигло 38. В 2012 г. закон был принят в варианте, внесённом в Палате представителей (H.R.6156, Pub. L. 112-208).

словам, совершает рейсы в Москву и Санкт-Петербург, а сама перевозит оружие и войска в Сирию. Ройс пообещал, что его комитет рассчитывает на новый транш санкций против России за использование «боевого нервнопаралитического газа» на британской почве в марте 2018 г. (речь идёт о покушении на С.В. Скрипаля и Ю.С. Скрипаль, в котором британские правоохранительные органы обвинили российские спецслужбы).

Другие парламентарии также совершали антироссийские выпады и иной раз доставляли администрации беспокойство, используя весь арсенал парламентских приёмов. Так, аппарат демократического меньшинства Комитета по международным делам Палаты представителей подготовил доклад «Асимметричный удар Путина по демократии в России и Европе: что это значит для национальной безопасности США» [10].

18 июля 2018 г. сенатор-республиканец Дж. Баррассо (Вайоминг) внёс законопроект «О сотрудничестве с союзниками и партнёрами в Европе в области энергетической безопасности» (*Energy Security Cooperation with Allied Partners in Europe Act*, S.3229). На этот раз соавторами стали только республиканцы – К. Гардинер (Колорадо), С. Дэйнс (Монтана) и Д. Пердью (Джорджия). Забегая вперёд, отметим, что законопроект остался на стадии рассмотрения в комитете.

Целями США в этом законопроекте были названы сокращение зависимости союзников и партнёров США от российских энергоресурсов, прежде всего природного газа; недопущение использования Россией энергоресурсов как геополитического оружия; сопротивление проекту трубопровода «Северный поток-2» как угрожающего энергетической безопасности Евросоюза и подрывающего экономику Украины и других стран, через которые поставляется газ; расширение экспорта энергоресурсов из США для поддержки союзников и партнёров США. Предлагалось активизировать сотрудничество в этой области со странами – членами НАТО. Государственному секретарю, директору Агентства по международному развитию и министру энергетики поручалось в течение 180 дней по вступлении закона в силу представить в международные комитеты Сената и Палаты представителей «трансатлантическую энергетическую стратегию» США, цель которой – расширить поставки энергоресурсов из США членам и партнёрам НАТО и Японии. Президенту предписывалось ввести «пять или более санкций», предусмотренных законом «О санкциях для противодействия недругам Америки», в отношении лиц, которые осуществляют инвестиции, способствующие строительству экспортных трубопроводов правительством РФ или любыми подконтрольными ему организациями, или поставляют правительству РФ или таким организациям оборудование, услуги, технологии для постройки трубопроводов, на сумму в 1 млн долл. и более в единичном случае или 5 млн долл. и более в течение 12 месяцев. Президент получал право приостановить действие санкций, при условии, что не менее чем за 15 дней до этого направит в международные комитеты обеих палат Конгресса письменное обоснование своего решения [11].

РЕАКЦИЯ НА ПЕРЕГОВОРЫ В.В. ПУТИНА И Д. ТРАМПА В ХЕЛЬСИНКИ

Как известно, переговоры президентов Путина и Трампа в Хельсинки 16 июля 2018 г. вызвали в США неоднозначную реакцию, до и после встречи раздалось немало обвинений в том, что она станет (стала) капитуляцией перед российским президентом. В связи с этим двухпартийность «антироссийского блока» подверглась серьёзному испытанию. Ройс 13 июля воспользовался тем фактом, что Министерство юстиции США обвинило в кибератаках на США сразу 12 лиц, названных сотрудниками российских спецслужб. Напомнив в своём заявлении, что «уже несколько лет мы знаем о кампании Кремля по использованию информации в качестве оружия», но для борьбы с этим делается недостаточно, Ройс призвал президента Трампа «использовать сегодняшние обвинительные заключения, чтобы бросить вызов Владимиру Путину» на встрече в Хельсинки [12].

После этой встречи сенаторы республиканец Дж. Флейк (Аризона) и демократ К. Кунз (Делавэр) внесли резолюцию в поддержку выводов разведывательного сообщества по итогам расследования «российского вмешательства» в избирательную кампанию 2016 года, пояснив, что её главная цель – показать, что в Сенате не «покупаются» на уверения России в непричастности к кибератакам. Кроме выражения поддержки, резолюция требовала полного введения санкций против России и получения всей информации о переговорах в Хельсинки, включая предоставление всех записей, которые могли делать американские участники встречи. Резолюция была отклонена усилиями республиканцев по предложению Дж. Корнина (Техас), который заявил, что нужно узаконить новые санкции, а не принимать подобные «пустышки».

Резолюция сенатора Б. Сандерса о том, что президент должен вместе с союзниками «агрессивно противостоять российской агрессии», предупредить Россию о недопустимости вмешательства в предстоящие выборы 2018 г. в США и сотрудничать со специальным следователем Р. Мюллером, расследующим выборы 2016 г. Противники резолюции посчитали, что «просто заявить о нашей неприязни к президенту [Путину. – О.Т.] означало бы, что мы махнули рукой на дипломатию», тогда как США нужны «открытые каналы для дискуссий с русскими». Чтобы поддержать президента и его вариант санкционной политики, лидер республиканского большинства в Сенате М. Макконнелл (Кентукки) заявил, что предложил двум профильным комитетам провести слушания по итогам применения закона «О санкциях для противодействия недругам Америки» и обсуждению возможных новых санкций.

При этом 98 голосами «за» была принята резолюция о неприемлемости просьбы президента В.В. Путина направить в Москву для допроса бывшего посла США в России М. Макфола, подозреваемого в «совершении преступлений на территории России» («дело Браудера»). Резолюция была внесена группой демократов в связи с тем, что первоначальная реакция администрации на эту просьбу показалась им неясной, пока пресс-секретарь Белого дома С. Сандерс не заявила, что это исключено. В резолюции указывалось: «Соединённые Штаты должны отказывать

в предоставлении правительству Владимира Путина любого действующего или бывшего дипломата, гражданского служащего, занимающего политическую должность лица, служащего правоохранительных органов или вооружённых сил [США. – О.Т] для дачи показаний». В Палате представителей аналогичную резолюцию «Об осуждении атаки Владимира Путина на должностных лиц Соединённых Штатов и подтверждении поддержки тех американцев, которые служили своему государству» (H.Res.1023) 24 июля внесли демократ Т. Лиеу (Калифорния) и соавторы – республиканец У. Джонс-младший (Северная Каролина) и демократ Дж. Кастро (Техас). Палата оставила резолюцию без рассмотрения.

19 июля российская тема возникла при окончательном принятии законопроекта H.R.6147 о бюджете нескольких правительственных ведомств на период по 30 сентября 2019 г. (*Interior, Environment, Financial Services and General Government, Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Transportation, Housing and Urban Development Appropriations Act, 2019*). Демократ М. Квигли (Иллинойс) внёс предложение о возвращении законопроекта в профильный комитет с рекомендацией о внесении в него двух поправок, в том числе поправки о выделении 380 млн долл. на защиту избирательной системы от иностранного вмешательства. В обоснование поправки было заявлено о «капитуляции» Д. Трампа в Хельсинки и подрывных действиях России. Предложение было отклонено (182 демократа «за», 232 республиканца «против», 3 республиканца и 11 демократов не голосовали) и закон был сразу принят [13]. Кроме того, в Комитете по разведке Палаты представителей демократы внесли предложение вызвать для опроса переводчика из Государственного департамента, который присутствовал на личной встрече Д. Трампа и В.В. Путина.

Ещё одним испытанием двухпартийности «блока» стала резолюция H.Res.1017, которую 24 июля внёс в Палате представителей демократ Б. Бойл (Пенсильвания). Резолюция требовала от президента и государственного секретаря в течение 14 дней представить в Палату представителей копии всех материалов, касающихся переговоров между президентами Трампом и Путиным в Хельсинки. 25 сентября Комитет по международным делам рекомендовал отклонить резолюцию (заклучение H.Rept. 115-978). За отклонение проголосовало республиканское большинство комитета. Ройс ещё 13 сентября заявил, что это вызвано не поддержкой «русской политики» президента, а желанием соблюсти прерогативы исполнительной власти. Резолюция была в тот же день включена в парламентский календарь Палаты, но на голосование не выносилась [14].

РЕАКЦИЯ НА «ПРОДОЛЖАЮЩУЮСЯ ОККУПАЦИЮ КРЫМА» И КОНФЛИКТ В КЕРЧЕНСКОМ ПРОЛИВЕ

В Конгрессе 115-го созыва было внесено несколько резолюций по этому вопросу, формальные данные о которых приводятся в таблице ниже.

Таблица

Резолюции с осуждением «нарушения международного права» Россией

Номер и название	Дата вне- сения	Автор	Соавторы
S.Res.100 «Об осуждении незаконной российской агрессии на Украине, в трёхлетнюю годовщину аннексии Крыма» [15]	27 марта 2017 г.	Демократ Ш. Браун (Огайо)	7 республиканцев, 9 демократов
S.Res.402 «Призыв к президенту о применении надлежащих обязательных санкций в соответствии с законом «О санкциях для противодействия недругам Америки», в ответ на непрекращающуюся агрессию Российской Федерации на Украине, незаконную оккупацию Крыма и подрыв демократических институтов по всему миру, в том числе посредством кибератак» [16]	12 февраля 2018 г.	Демократ Б. Кардин (Мэриленд)	6 демократов
S.Res.571 «Об осуждении продолжающейся незаконной оккупации Крыма Российской Федерацией»	10 июля 2018 г.	Демократ Р. Менендес (Нью-Джерси)	4 республиканца, 8 демократов
H.Res.1022 «Об осуждении продолжающейся незаконной оккупации Крыма Российской Федерацией» [17]	24 июля 2018 г.	Республиканец Д. Джойс (Огайо)	9 республиканцев, 2 демократа

Резолюции эти были довольно пространными, и вдаваться в их содержание нет особой необходимости – их названия говорят сами за себя, а преамбулы, содержавшие перечень «нарушений международного права» Россией, во многом повторяются. Эти резолюции были направлены на рассмотрение в соответствующие международные комитеты, но Сенатом и Палатой представителей ни одна рассмотрена не была. Несколько далее продвинулась разве что резолюция S.Res.571: 26 июля Комитет по международным отношениям рекомендовал её к принятию с поправками (изменения в преамбуле и подстановочная поправка к резолютивной части), но письменного заключения составлено не было. 30 июля Сенат включил резолюцию в свой парламентский календарь, но дальнейшего

движения она не получила, как и идентичная резолюция Джойса в Палате представителей. Республиканцы в комитете посчитали резолюцию излишней после того, как 25 июля 2018 г. государственный секретарь М. Помпео выступил с Крымской декларацией, в которой выражалось принципиальное неприятие «предпринятой Россией аннексии Крыма» и давалось обещание добиваться восстановления территориальной целостности Украины [18].

Новая возможность для демаршей против России появилась после инцидента в Керченском проливе, где 25 ноября 2018 г. российские пограничные корабли открыли огонь по трём кораблям Украины, которые были задержаны, а их экипажи арестованы как нарушители государственной границы. 27 ноября сенатор-республиканец Р. Джонсон (Висконсин) внёс резолюцию S.Res.709 «Об осуждении провокационных действий России в Керченском проливе против украинского военно-морского флота». Первоначальными соавторами были пять республиканцев и три демократа, всего же соавторов оказалось 55 (33 и 22 соответственно), что предопределило принятие резолюции. Она была принята 29 ноября, без поправок и в порядке «единодушного согласия» [19].

Джонсону это показалось недостаточным, и 2 января 2019 г. он внёс более жёсткую резолюцию S.Res.746 «Призыв к скорейшему проведению операции по свободе мореплавания в Чёрном море и прекращению строительства трубопровода “Северный поток-2”» (*Calling for a Prompt Multinational Freedom of Navigation Operation in the Black Sea and Urging the Cancellation of the Nord Stream 2 Pipeline*). Здесь следует отметить, что появление в резолюции требования заморозить «Северный поток-2» отражает одну из позиций, по которой администрация и Конгресс в целом достигли консенсуса, выступая против балтийского трубопровода, поскольку тот усилит и без того опасную зависимость Европы от российских энергоносителей.

Что касается собственно действий на море, то резолюция призывала президента США в ближайшее время провести вместе с союзниками «энергичную международную операцию по защите свободы мореплавания в Чёрном море» с целью поддержать право безопасного прохода по Керченскому проливу и Азовскому морю. НАТО предлагалось усилить военно-морское присутствие на Чёрном море, а союзникам и партнёрам США в Европе – закрыть кораблям российского ВМФ доступ в их порты для пополнения запасов и заправки топливом. При этом, из текста резолюции не ясно, каким образом предлагаемая операция должна была непосредственно затронуть Керченский пролив. Впрочем, автор вряд ли рассчитывал на рассмотрение резолюцию, поскольку внёс её в предпоследний день работы Конгресса 115-го созыва. Она носила в целом демонстративный характер, а поддержку своей идеи Джонсон обеспечил тем, что привлёк 66 соавторов, включая 37 республиканцев и 29 демократов [20].

НОВАЯ СИТУАЦИЯ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ В КОНГРЕСС 116-ГО СОЗЫВА

Промежуточные выборы 2018 г. стали безусловной победой Демократической партии, хотя республиканцы даже несколько увеличили большинство в

Сенате [Журавлёва В.Ю., Бунина А.А. 2018]. На настоящий момент они имеют в Сенате 53 места, против 45 у демократов, ещё два сенатора остаются независимыми. Но в Палате представителей картина изменилась «с точностью до наоборот»: преимущество примерно в 40 голосов получили демократы, которым в настоящее время принадлежат 235 мандатов, против 197 мандатов у республиканцев, при трёх вакантных местах.

Новая расстановка сил сказалась и на позиции Конгресса по «русскому вопросу», точнее, на возможности его эксплуатации в политической борьбе, тем более что в США промежуточные выборы – это боевая проба сил перед следующими «большими» выборами. Сейчас противники Трампа в Сенате пытались дискредитировать назначение У. Барра министром юстиции, обвиняя его в том, что он намерен скрыть от Конгресса результаты расследования специального прокурора Мюллера или пытается оказать на того давление.

Это не означает, что прекратилась уже привычная антироссийская риторика. Последовательность проявил сенатор Джонсон, который 24 января 2019 г. внёс резолюцию S.Res.27, которая слово в слово повторяла резолюцию S.Res.746 и призывала президента организовать в Чёрном море операцию по защите свободы мореплавания. Сенатор снова мобилизовал поддержку 66 соавторов, на этот раз 40 республиканцев и 26 демократов [21]. 14 февраля сенатор-республиканец Р. Портмэн (Огайо), которого поддержали в общей сложности 20 соавторов (12 демократов, 8 республиканцев), внёс резолюцию S.Res.74 в связи с 5-й годовщиной революции на Украине, среди всего прочего, осуждавшую «продолжающуюся российскую агрессию против Украины» [22].

Однако новую ситуацию, принимающую привычные формы межпартийной борьбы, более наглядно иллюстрируют результаты четырёх поимённых голосований, касавшихся России, и состоявшихся одно за другим, в самом начале работы Конгресса 116-го созыва. Их результаты свидетельствуют о том, что так называемое двухпартийное единство по «русскому вопросу» отступает перед стремлением демократов как оппозиции бросить вызов правящей партии и представляющему её президенту.

Поводом для этих голосований стал, в общем-то, частный вопрос. Как известно, 6 апреля 2018 г. Министерство финансов США ввело санкции против российских компаний «En+», «Русал» и «Евросибэнерго», основной владелец которых О.В. Дерипаска также был включён в санкционный список США. 19 декабря 2018 г. Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США уведомило руководство Конгресса о том, что в течение 30 дней санкции против этих компаний будут отменены, поскольку они провели реструктуризацию, доля Дерипаски в них соответственно сокращена, и тем самым требования американской стороны к этим компаниям исполнены [23].

Демократы в Конгрессе немедленно выразили протест, заявляя, что Дерипаска остаётся фактическим владельцем всех этих компаний. 4 января 2019 г. лидер демократического меньшинства Ч. Шумер (Нью-Йорк) внёс совместную резолюцию S.J.Res.2, в которой кратко отмечалось, что Конгресс «не одобряет»

данное намерение. Любопытно, что по самой резолюции ни одного голосования не было, её судьба была решена серией процедурных голосований.

15 января резолюция была включена в повестку дня Сената, и Шумер внёс предложение сразу перейти к её рассмотрению. Лидер республиканского большинства М. Макконнелл произнёс речь с осуждением России и восхвалением своего Министерства финансов, и ответил требованием не рассматривать предложение Шумера. Требование республиканского лидера было отклонено: 57 «против» (44 демократа, 11 республиканцев, 2 независимых), 42 «за» (все – республиканцы), 1 (демократ) не голосовал. Немедленно вслед за этим было принято предложение Шумера, причём результат был точно таким же, только все, кто в предыдущем случае голосовал «за», теперь проголосовали «против», и наоборот.

Рассмотрение свелось к тому, что Макконнелл и группа его однопартийцев внесли письменное заявление о прекращении дебатов (*cloture motion*), поэтому резолюция была включена в парламентский календарь Сената. Было также принято предложение Макконнелла о том, что если решение о прекращении дебатов не будет принято, то резолюция будет возвращена в календарь. Практически это означало снятие её с рассмотрения, чего и добивались республиканцы. Решение о прекращении дебатов принимается большинством в 3/5 голосов, а собрать 60 голосов демократы никак не могли. 16 января этот нехитрый приём сработал: 57 сенаторов (45 демократов, 11 республиканцев, 1 независимый) проголосовали «за», 42 республиканца – «против», 1 (независимый) не голосовал. Резолюция была возвращена в парламентский календарь Сената, где и осталась без движения [24].

Четвёртое голосование по тому же вопросу состоялось в Палате представителей. Когда 15 января стало ясно, что резолюция Шумера принята не будет, лидер демократического большинства в Палате С. Хойер (Мэриленд) внёс совместную резолюцию H.J.Res.30 аналогичного содержания. Это был не практический шаг, а скорее политический жест, с целью показать администрации бескомпромиссность позиции демократов. 17 января демократ Э. Энджел (Нью-Йорк) внёс предложение приостановить действие правил и принять резолюцию, для чего требовалось 2/3 голосов. Для демократов голосование обернулось триумфом: резолюция была принята 362 голосами, при 53 «против» (все – республиканцы) и 18 (8 демократов, 10 республиканцев) не голосовавших. Такой громадный перевес голосов «за» объяснялся тем, что кроме 226 демократов, резолюцию поддержали 136 республиканцев. В Сенате, куда была направлена резолюция, она не рассматривалась [25].

Разумеется, данные четырёх голосований не позволяют сделать обоснованного предположения о расколе в рядах республиканцев в Конгрессе. В январе-феврале 2019 г. в Палате представителей состоялось 103 поимённых голосования, и при выборочной проверке они дают различную картину. Более уверенно, видимо, можно говорить только о большем единстве в рядах парламентских демократов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Действия обеих основных партий США в Конгрессе, их попытки повлиять на развитие отношений США с Россией, отражают мнение правящего класса США о том, что современная внешняя политика России и её президента противоречит национальным интересам США. Распространённые в России суждения о «руссофобской истерии» в США или о том, что «существующая машина власти сломала Трампа», не имеют под собой серьёзных оснований и свидетельствуют о непонимании государственного и политического строя США.

Противопоставлять президента и «машину власти» бессмысленно, можно лишь определять устойчивость и эффективность контроля президента над государственно-политическим аппаратом. В американской власти происходит нормальная для неё политическая борьба, при каждом президенте имеющая свою специфику, которая определяется далеко не только политической принадлежностью большинства в Конгрессе.

Специфика президентства Трампа определяется, *во-первых*, отсутствием у него ясной программы действий во внутренней и внешней политике, опираясь на которую он мог бы апеллировать к электорату и укреплять свой контроль над политическим истеблишментом; *во-вторых*, откровенным авантюризмом, ярким проявлением которого стало пресловутое «строительство стены». Поиск приемлемого *modus operandi* не очень успешен, поэтому правящий класс по-прежнему не избавился от опасений по поводу своего президента, который всё ещё остаётся для него не до конца предсказуемым. Истеблишменту требуются необычные рычаги давления на президента. Одним из них является бесконечное расследование «российского вмешательства» в избирательную кампанию 2016 года, которое не дало и не даст правовых результатов, но остаётся «дамокловым мечом» над головой президента.

Президент Трамп показал, что для него, как и для всего правящего класса США, Россия является противником, но ясного понимания задач и методов в выстраивании отношений с Россией у него нет. Антироссийские инициативы и риторика Конгресса – не сведение счётов с Россией, а сугубо техническое средство политического нажима на собственного президента. При этом позиция и мотивации противников России претерпевают изменения в зависимости от политики России и действий исполнительной власти США. Представляется, что по мере приближения выборов 2020 г. и неизбежного при этом ужесточения политической борьбы антироссийские инициативы будут принимать более разнообразный и жёсткий характер, а «русская политика» может стать одним из лейтмотивов предстоящей избирательной кампании, в том числе партийно-политической борьбы в Конгрессе.

ИСТОЧНИКИ

[1] Office of the Director of National Intelligence. Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections. Intelligence Community Assessment ICA 2017-01D. 6 January 2017. P. II-III.

[2] U.S. Congress. Senate. Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs. Countering Russia: Further Assessing Options for Sanctions: Hearing... One Hundred Fifteenth Congress, First Session on Continuing Examination of Existing Russian Sanctions. April 27, 2017. Washington: U.S. Government Publishing Office, 2018.

[3] Congressional Record. Vol. 163. No. 101 (June 14, 2017). P. S3464-S3465, S3467-S3474.

[4] Statement by President Donald J. Trump on the Signing of H.R.3364. August 2, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-h-r-3364/> (accessed 15.1.2019).

[5] Statement by President Donald J. Trump on Signing the «Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. August 2, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/> (accessed 15.1.2019).

[6] Baker, Peter. Trump Signs Russian Sanctions Into Law, With Caveats. *The New York Times*. August 2, 2017; Phillip, Abby. Trump signs what he calls 'seriously flawed' bill imposing new sanctions on Russia. *The Washington Post*. August 2, 2017.

[7] Presidential Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of the Treasury, and the Director of National Intelligence. September 29, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/> (accessed 15.1.2019).

[8] Strobel, Warren and Amanda Becker. U.S. lawmakers blast Trump decision to hold off on Russia sanctions. January 30, 2018. Available at: <https://www.reuters.com/> (accessed 15.1.2019).

[9] Cardin, McCain File Legislation to Add Sergei Magnitsky Law to CAATSA. July 26, 2018. Available at: <https://www.cardin.senate.gov/> (accessed 15.1.2019).

[10] U.S. Congress. 115th Congress. 2d Session. Committee Print S. Prt. 115-21. Putin's Asymmetric Assault on Democracy in Russia and Europe: Implications for U.S. National Security. A Minority Staff Report Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, United States Senate. January 10, 2018. Washington: U.S. Government Publishing Office, 2018.

[11] Congressional Record. Vol. 164. No. 121 (July 18, 2018). P. S5066, S5067-S5069.

[12] House Committee on Foreign Affairs. Royce Statement on DOJ's Latest Russia Indictments. July 13, 2018.

[13] Salama, Vivian. White House Weighs Allowing Russia to Question Ex-U.S. Envoy. Prospect prompts immediate alarm among former diplomats and on Capitol Hill. July 18, 2018. Available at: <https://www.wsj.com> (accessed 20.1.2019); Congressional Record. Vol. 164. No. 122 (July 19, 2018). P. H6569-6572, S5083-S5089; Fandos, Nicholas and Sheryl Gay Stolberg. Republicans Block Anti-Putin Resolutions Before Senate Approves One Rebuke. *The New York Times*. July 19, 2018.

[14] Congressional Record. Vol. 164. No. 122 (July 24, 2018). P. H7155.

[15] Congressional Record. Vol. 163. No. 53 (March 27, 2017). P. S1996, S2000-2002 (полный текст).

[16] Congressional Record. Vol. 164. No. 27 (February 12, 2018). P. S875, S876-878 (полный текст).

- [17] *Congressional Record*. Vol. 164. No. 115 (July 10, 2018). P. S4875, S4878-4879 (полный текст); No. 122 (July 24, 2018). P. H7155; No. 128 (July 30, 2018). P. S5455.
- [18] U.S. Department of State. Crimea Declaration. July 25, 2018. Available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284508.htm> (accessed 11.1.2019)
- [19] *Congressional Record*. Vol. 164. No. 186 (November 27, 2018). P. S7133, S7138; No. 188 (November 29, 2018). P. S7243, S7247.
- [20] *Congressional Record*. Vol. 164. No. 207 (January 2, 2019). P. S8059, S8061.
- [21] *Congressional Record*. Vol. 165. No. 15 (January 24, 2019). P. S590-591
- [22] *Congressional Record*. Vol. 165. No. 29 (February 14, 2019). P. S1384, S1389-1390.
- [23] Director, Office of Foreign Assets Control Andrea M. Gaski to Majority Leader of the US Senate Mitch McConnell and others, December 19, 2018. Available at: <https://www.treasury.gov> (accessed 23.1.2019).
- [24] *Congressional Record*. Vol. 165. No. 2 (January 4, 2019). P. S27-30; No. 8 (January 15, 2019). P. S189, S192-193, S198-202, S208, S217, S227; No. 9 (January 16, 2019). P. S233, S247.
- [25] *Congressional Record*. Vol. 165. No. 10 (January 17, 2019). P. H692-696, H698, S288, S292.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Журавлёва В.Ю., Бунина А.А. 2018. Промежуточные выборы 2018: демократический реванш. *Россия и США в XXI веке*. Выпуск 4. DOI: 0.18254/S0000057-9-1. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760000057-9-1/> (accessed 20.1.2019).

REFERENCES

Zhuravleva V. Bunina A. Promezhtochnye vybory 2018: demokraticheskii revansh [Midterms 2018: Democratic Come Back] (in Russ.). *Rossija i Amerika v XXI veke*. 2018. Issue 4. DOI: 0.18254/S0000057-9-1. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760000057-9-1/> (accessed 20.1.2019).

Информация об авторе / Information about the author

Теребов Олег Владимирович, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3

Oleg V. Terebov, Candidate of Sciences (History), Senior Research Fellow, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN) 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation