

Внешнеполитическая деятельность конгресса США для обеспечения национальных интересов

Антон ЛЕСНИКОВ

Обеспечение национальных интересов в условиях изменения функционирования мировой экономики, повышения военной мощи отдельных государств, а также масштабного использования информационных технологий требует значительных усилий государственных органов, в системе которых особая роль отводится органам законодательной власти.

В частности, конгресс США обладает значительным объёмом полномочий в сфере внешнеполитической деятельности.

В соответствии с разд. 8 ст. I Конституции США конгресс наделён правом объявления войны, а в соответствии с разд. 2 ст. II предоставляет президенту право с согласия сената заключать соглашения с иностранными государствами [1].

Во исполнение первого из названных пунктов американские законодатели принимают акты, регулирующие участие Вооружённых сил США и предприятий оборонно-промышленного комплекса в операциях на территориях иностранных государств.

ЛЕСНИКОВ Антон Александрович – аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. *E-mail:* lesnikoff.anton@yandex.ru

Ключевые слова: США, конгресс, внешняя политика, национальные интересы, Вооружённые силы, вооружение и военная техника.

¹ The US Constitution. Interactive Constitution // URL: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/full-text>

Так, вторжение ВС США в Ирак в 2001 г. было регламентировано резолюцией о разрешении на применение военной силы против террористов [2].

Поставки вооружения и военной техники (ВВТ) на Украину в рамках противостояния с Российской Федерацией тоже регламентированы Законом о сотрудничестве в области безопасности от 2021 г., в соответствии с которым президент США получил неограниченные возможности в выделении военно-финансовой помощи официальному Киеву.

Второй из указанных пунктов Конституции США определяет роль американских законодателей, которые могут блокировать действия президента в сфере внешней политики.

Анализ международной обстановки показывает необходимость комплексного исследования внешнеполитической деятельности конгресса США с учётом того, что Российская Федерация определена в Стратегии национальной безопасности США как один из основных противников.

Анализ источников позволяет утверждать, что американские политологи в основном сосредоточены на изучении роли конгресса США в развязывании вооружённых конфликтов, начиная с принятия в 1973 г. Закона о военных возможностях, согласно которому 37-й президент США Ричард Никсон получил возможность использовать ВС США во Вьетнаме [3].

Одновременно конгресс США систематически направляет официальные делегации в иностранные государства для проведения переговоров на высшем уровне (президентами, премьер-министрами, министрами обороны), а также с представителями оппозиционных сил.

Информация о визитах американских законодателей (2021 г.)

показывает, что к активной работе привлечены 15 сенаторов и восемь членов палаты представителей. Из указанного числа сенаторов равное количество (по шесть человек) направили Комитет по международным делам (КМД) и Комитет по делам Вооружённых сил (КВС), два сенатора представляют Комитет по национальной безопасности (КНБ) США. По одному сенатору направили Специальный комитет по делам разведки, Комитет по банковской деятельности, бюджету и финансам, а также Комитет по регламенту и администрированию.

Следует отметить, что сенатор Джинн Шейхин одновременно является членом КМД и КВС сената США, а преимущественная доля сенаторов из этих комитетов в составе делегаций американских законодателей говорит о высоком уровне влияния членов этих комитетов. Подобный случай не является исключением: обязанности членов КМД и КВС одновременно исполняют сенаторы Тим Кейн и Майкл Раундз, тогда как Джон Оссофф является чле-

² 2001 Authorization for Use of Military Force (AUMF). Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-joint-resolution/23/text/enr>

³ War Powers Act. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/440>

ном Комитета по делам юстиции и КНБ [4].

Ниже представлен список сенаторов Соединенных Штатов Амери-

ки, которые в течение 2021 г. совершили более одного официального визита в иностранные государства (табл. 1).

Таблица 1

Список сенаторов США, направленных в зарубежные командировки в 2021 г.

Сенатор	Комитет сената США	Партийная принадлежность	Штат
Крис Мёрфи	КМД	демократ	Коннектикут
Роберт Менендес	КМД	демократ	Нью-Джерси
Джинн Шейхин	КМД и КВС	демократ	Нью-Гемпшир
Роб Портман	КМД	республиканец	Огайо
Кристофер Кунс	КМД	демократ	Дэлавер
Ричард Блюменталь	КВС	демократ	Коннектикут
Кевин Крэймер	КВС	республиканец	Дакота
Роджер Викар	КВС	республиканец	Миссисипи
Томми Табервиль	КВС	республиканец	Алабама
Дэн Салливан	КВС	республиканец	Аляска
Тэмми Дакворт	КВС	демократ	Иллинойс
Джон Оссофф	КНБ	демократ	Джорджия

Отметим, что члены КМД сената США получают информацию как от государственных органов, так и благодаря финансовым возможностям от внешних источников – частных разведывательных организаций.

В табл. 2 представлена организационная структура комитетов сената США, что позволяет определить сферы деятельности американских законодателей за пределами США. Следует отметить, что традиционно конгресс США не оповещает международное сообщество о планируемых визитах

своих делегаций за рубеж, что продиктовано национальными интересами государства и, соответственно, исключает вероятность противодействия или давления со стороны иностранных государств на членов конгресса.

Внезапность визитов американских законодателей характерна для их командировок на о. Тайвань, поскольку это вызывает однозначную реакцию у официального Пекина, так как власти КНР воспринимают подобную деятельность как подталкивание «островной провинции» к сепаратизму.

⁴ List of committees in the United States Congress Ballotpedia // URL: https://ballotpedia.org/List_of_committees_in_the_United_States_Congress

Таблица 2

Список постоянных подкомитетов в составе Комитета по международным делам и Комитета по делам Вооружённых сил сената США

Подкомитет в составе КМД сената США и их председатели	Подкомитет в составе КВС сената США и их председатели
Африки и глобальной политики здравоохранения – Крис Ван Холлен	По делам ВВС – Тэмми Дакуорт
Восточной Азии, Тихоокеанского региона и международной политики кибербезопасности – Марки Эд	По кибербезопасности – Джо Мэнчин
Европы и сотрудничества в региональной безопасности – Джинн Шейхин	По возникающим угрозам и возможностям – Марк Келли
Многостороннего международного сотрудничества, многосторонних институтов и международной политики в области экономики, энергетики и окружающей среды – Кристофер Кунс	По делам личного состава ВС – Джиллибранд Кирстен
Ближнего Востока, Южной Азии, Центральной Азии и борьбы с терроризмом – Крис Мёрфи	По поддержанию боевой готовности и обеспечению ВС – Тим Кейн
Государственного департамента и Агентства США по международному развитию, международных операций и двустороннего международного развития – Бен Кардин	По делам ВМС – Хироно Мэйзи
Западного мира, транснациональной преступности, общественной безопасности, демократии, прав человека и женщин – Тим Кейн	По делам стратегических сил ВС – Ангус Кинг

Ключевая характеристика визитов смешанных групп членов сената и палаты представителей – секретность: официальные представители Государственного департамента США традиционно кратко освещают зарубежные визиты американских законодателей, поскольку кроме встреч с высокопоставленными представителями иностранных государств члены конгресса посещают военные объекты – места постоянной дислокации

ВС США, предприятия, осуществляющие выпуск продукции, имеющей стратегическое значение для национальной безопасности США.

Так, в 2021 г. американские законодатели посетили ведущее предприятие по производству полупроводников на Тайване – *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company* – крупнейшего поставщика компонентов для американских компаний гражданского (*Apple*) и военно-промышленного (*Lockheed-Martin*) комплекса [5]. Именно в 2021 г.

⁵ US senators took a military aircraft to Taiwan to announce vaccine donation. To Beijing, that is a major provocation. CNN // URL: <https://edition.cnn.com/2021/06/07/china/us-senators-taiwan-china-reaction-intl-mic-hnk/index.html>

указанная тайваньская компания приняла решение об инвестировании 12 млрд долл. в строительство завода по производству полупроводников в г. Феникс, штат Аризона [6].

Сопровождение внешнеполитической деятельности американских сенаторов обеспечивают сотрудники Государственного департамента США, что обусловлено главенством законодательного органа в реализации планов и замыслов администрации Белого дома.

Несмотря на продолжение в 2021 г. пандемии новой коронавирусной инфекции SARS-Cov-2, необходимо обратить внимание на высокий уровень внешнеполитической активности членов обеих палат конгресса США, что подтверждается интенсивностью и географией официальных визитов в такие государства, как Украина, Греция, Литва, Грузия, Филиппины, Япония, Республика Корея, Тайвань. Следует отметить, что некоторые из указанных стран делегации членов сената посетили неоднократно. Так, с минимальным интервалом – в августе и сентябре 2021 г. – американские сенаторы посетили Грецию, а Тайвань посетили три смешанные делегации членов обеих палат конгресса США – в июне и ноябре.

Технические возможности национальных ВВС обеспечивают делегациям конгресса США комплексные туры по нескольким странам, взаи-

модействие с которыми объединено общими целями.

Возможность совершения продолжительных визитов членов конгресса в составе группы обусловлена и уровнем финансирования внешнеполитической деятельности.

Так, в 2019 г. на обеспечение этой деятельности американских законодателей в бюджете США было предусмотрено 2,8 млрд долл., а затем эта сумма подвергалась ежегодному индексированию на 4% [7].

Необходимо учитывать, что одним из исполнительных механизмов внешней политики США, работа которого зависит от решений конгресса, является Агентство США по международному развитию, объём его финансирования составляет 1% от бюджета страны, т. е. 58,5 млрд долл. по состоянию на 2022 г. [8].

Представляет особый интерес перечень вопросов, которые делегации конгресса США обсуждают с принимающими странами.

В большинстве случаев в повестку встреч членов конгресса США с представителями военно-политического руководства иностранных государств включён пункт о сотрудничестве в области безопасности, поскольку принимающие стороны зачастую являются не только членами НАТО или покупателями продукции оборонно-промышленного комплекса США, но и участниками про-

⁶ TSMC to Build Advanced Semiconductor Factory in Arizona. Office of the Gouverner Doug Ducey // URL: <https://azgovernor.gov/governor/news/2020/05/tsmc-build-advanced-semiconductor-factory-arizona>

⁷ Opening Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations. US Department of State // URL: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-opening-statement-before-the-senate-committee-on-foreign-relations/>

⁸ FY 2022 Congressional Budget Justification. United States Agency for International Development // URL: <https://www.usaid.gov/cj>

грамм по подготовке подразделений ВС к операциям различного рода. Американские законодатели обсуждают с иностранными партнёрами вопросы военно-финансовой помощи и перспективные программы вооружения, которые необходимы видам и родам вооружённых сил иностранного государства.

Обсуждение таких вопросов возможно из-за участия в составе американских делегаций сенаторов, являющихся членами КВС, а в отдельных случаях сенаторов, состоящих в подкомитете по делам разведки, которые наделены правом доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, и, как следствие, располагают полномочиями для запроса конфиденциальных сведений от разведывательного сообщества США и получения консультаций в закрытом режиме от руководителей ключевых разведывательных служб – ЦРУ, АНБ и др.

По результатам визитов в Грецию членами конгресса был разработан Закон о сотрудничестве в области энергетики и безопасности в Восточном Средиземноморье (вступил в силу в 2019 г.), согласно которому Вашингтон отдаёт предпочтение официальным Афинам в вопросах подписания контрактов на поставку современного ВВТ, поддерживает и расширяет программу совместных военных учений, выделяет дополнительные ассигнования на программу военно-экономической помощи Вооружённым силам Греции [9].

Согласно данному акту Греция вместе с Кипром и Израилем определена как «надёжный партнёр США в восточной части Средиземного моря». Американская сторона рассчитывает, что официальные Афины в ответ на предоставляемую помощь будут содействовать США в вопросе наблюдения и контроля за ситуацией на Балканах, а именно в Северной Македонии, Албании и Косово.

В настоящее время действует нормативный правовой акт, разработанный сенаторами США ещё в 70-е годы прошлого столетия, направленный на обеспечение обороноспособности Тайваня. Данный документ под названием «Закон об отношениях с Тайванем» (вступил в силу 10 апреля 1979 г.) обеспечивает легитимность поставок ВВТ островному государству, а также оказание иной специальной и военной помощи [10].

Для расширения возможностей по обеспечению обороноспособности Тайваня регулярно вносятся коррективы в Закон об удержании Тайваня (от 2010 г.), в котором предусмотрены условия и объёмы военно-финансовой помощи официальному Тайбэю. В рамках реализации положений закона Вашингтон реализует программу модернизации Вооружённых сил Тайваня, согласно которой на дотационной основе (не менее 2 млрд долл.) выполняются контракты на модернизацию истребителей *F-16*, поставку основных боевых танков *M1A2*, ударных вертолетов *AH-64D* и транспортных *UH-60*.

⁹ Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act of 2019. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1102/text>

¹⁰ Taiwan Relations Act. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>

Следует отметить, что Тайвань является одним из элементов разведывательной сети, которая необходима США для сбора данных о планах и деятельности военно-политического руководства КНР.

Как известно, на территории данного островного государства действует Американский институт Тайваня, и встречи американских законодателей с его сотрудниками традиционно проходят в обстановке строжайшей секретности.

Ещё одним примером законодательного закрепления военно-финансовой помощи иностранному государству является Закон США о защите суверенитета Украины [11]. В разработке документа, направленного на легализацию регулярных поставок ВВТ из США на Украину, принимают участие сенаторы от Демократической и Республиканской партий. Кроме того, данный документ включает санкции в отношении кредитно-финансовых организаций и первых лиц военно-политического руководства Российской Федерации.

Необходимо подчеркнуть, что в рамках визита делегации сенаторов США на Украину (январь 2022 г.) до сведения высшего военно-политического руководства «незалежной» было доведено, что в рамках каждой новой редакции Закона об оборон-

ных полномочиях (обновляется ежегодно) будет предусмотрена статья расходов на поставку ВВТ американского производства для нужд Вооружённых сил Украины [12].

Как заявил Кевин Креймер, член КВС сената США, «конгресс США обеспечит президента США всеми необходимыми ресурсами и окажет содействие в координации с союзниками по НАТО с тем, чтобы не допустить продвижения ВС РФ к восточным границам альянса» [13].

Одним из направлений внешнеполитической деятельности членов конгресса США является обеспечение стабильного торгово-экономического сотрудничества с дружественными странами.

В качестве подтверждения можно привести Закон о сотрудничестве в области энергетики и безопасности в Восточном Средиземноморье, согласно которому американские компании оказывают содействие греческим партнёрам в поиске и разработке месторождений природного газа на шельфе Средиземного моря [14].

Обеспечивая реализацию Стратегии национальной безопасности, конгресс США разрабатывает и ратифицирует законы, направленные на блокирование торгово-экономического сотрудничества России со странами Евросоюза, а также использо-

¹¹ Defending Ukraine Sovereignty Act. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22senate%22%5D%7D&r=2&s=1>

¹² National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4350/text>

¹³ Senators meet in Ukraine to reaffirm US is united against 'Putin's belligerence'. Fox News Network // URL: <https://www.foxnews.com/politics/senators-meet-ukraine-reaffirm-us-united-against-putins-belligerence>

¹⁴ Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act of 2019. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1102/text>

вание криптовалют в расчётах за поставки товаров из и в Китай.

Члены конгресса США в рамках внешнеполитической деятельности работают и по другим направлениям.

Так, во исполнение положений Закона о международном реагировании и восстановлении после пандемии *COVID-19*, который предусматривает предоставление помощи партнёрам США в размере 9 млрд долл., делегации сенаторов и членов палаты представителей конгресса США в рамках официальных визитов в иностранные государства систематически передают медицинским организациям партии вакцины производства компании *Astra Zeneca*.

Например, Центр по контролю за эпидемическими заболеваниями Тайваня в течение 2021 г. получил 2,5 млн доз вакцины [15].

В дополнение к вышеуказанным направлениям работы сенаторы и члены палаты представителей конгресса США в рамках визитов в иностранные государства ведут переговоры и по вопросам гуманитарного характера. Наибольшую поддержку американские законодатели оказывают реализации двусторонних студенческих программ, истинная цель которых состоит в привлечении молодых специалистов из-за рубежа для работы в компаниях и на предприятиях Североамериканского континента.

Итак, можно утверждать, что, руководствуясь принципом «верховенства права», американские законодатели облачают комплекс реальных действий в форму правового акта и тем самым легализуют деятельность официального Вашингтона, которая зачастую приводит к разжиганию вооружённого конфликта или междоусобной войны (Иран, Сирия, Ливия, Афганистан и т. д.).

Поскольку члены верхней палаты конгресса наделены исключительными полномочиями в вопросах контроля расходов государства, то именно они вправе определять объёмы денежных средств, выделяемых на международные программы.

Регулярные визиты сенаторов в те или иные государства служат одновременно сигналами как для союзников/партнёров Вашингтона, так и для их оппонентов. Цель в отношении союзников состоит в придании им уверенности для выполнения указаний заокеанского партнёра.

Приведённые примеры действий и правовых актов, разработанные сенаторами США и принятые конгрессом, позволяют сделать вывод о том, что при минимальных затратах и рисках для американских ВС военно-политическое руководство США формирует вокруг недружественных стран (Россия и Китай) пояс «контролируемой нестабильности», страны-участники которого во многих аспектах зависят от партнёрских отношений с Вашингтоном.

Внешиполитическая деятельность США в отношении России, противоречащая международному праву, требует выработки новых положений по защите национальных интересов и обеспечении безопасности России.

¹⁵ COVID-19 International Response and Recovery Act of 2020. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3669>

Библиография • References

- 2001 Authorization for Use of Military Force (AUMF). Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-joint-resolution/23/text/enr>
- COVID-19 International Response and Recovery Act of 2020. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3669>
- Defending Ukraine Sovereignty Act. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22senate%22%5D%7D&r=2&s=1>
- Eastern Mediterranean Security and Energy Partnership Act of 2019. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1102/text>
- FY 2022 Congressional Budget Justification. United States Agency for International Development // URL: <https://www.usaid.gov/cj>
- <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1102/text>
- List of committees in the United States Congress Ballotpedia // URL: https://ballotpedia.org/List_of_committees_in_the_United_States_Congress
- National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4350/text>
- Opening Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations. US Department of State // URL: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-opening-statement-before-the-senate-committee-on-foreign-relations/>
- Senators meet in Ukraine to reaffirm US is united against 'Putin's belligerence'. Fox News Network // URL: <https://www.foxnews.com/politics/senators-meet-ukraine-reaffirm-us-united-against-putins-belligerence>
- Taiwan Relations Act. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>
- The US Constitution. Interactive Constitution // URL: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/full-text>
- TSMC to Build Advanced Semiconductor Factory in Arizona. Office of the Gouverner Doug Ducey // URL: <https://azgovernor.gov/governor/news/2020/05/tsmc-build-advanced-semiconductor-factory-arizona>
- US senators took a military aircraft to Taiwan to announce vaccine donation. To Beijing, that is a major provocation. CNN // URL: <https://edition.cnn.com/2021/06/07/china/us-senators-taiwan-china-reaction-intl-mic-hnk/index.html>
- War Powers Act. Congress.gov. // URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/440>

Статья поступила в редакцию 5 мая 2022 г.