

На правах рукописи

Коршунов Дмитрий Сергеевич

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА И КОНГРЕССА США В ПЕРИОД
ВОЕННЫХ ИНТЕРВЕНЦИЙ ПЕРВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ
ДЖ. БУША-МЛАДШЕГО**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород

2007

Работа выполнена на кафедре международных отношений и политологии
Нижегородского государственного лингвистического университета им. Н.А.
Добролюбова

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент

Коньшев Валерий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, доцент

Балуев Дмитрий Геннадьевич

кандидат социологических наук

Криводубский Александр Леонидович

Ведущая организация: Волго-Вятская академия государственной
службы

Защита состоится «____» _____ **2007** года в _____ **часов** на заседании
диссертационного совета Д – 212.166.10 при Нижегородском государственном
университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, г. Нижний Новгород, ул.
Ульянова, д. 2, ФМО ННГУ, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке ННГУ им.
Н.И. Лобачевского по адресу: 603095, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23,
корп. 1.

Автореферат разослан «____» _____ 2007 года

Учёный секретарь

диссертационного совета

доктор исторических наук, профессор

Корнилов А.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

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

США являются ведущей державой современности, обладающей ресурсами для осуществления своей внешней политики в глобальном масштабе. Сегодня США демонстрируют стремление оказывать силовое воздействие по всему миру на страны, не желающие мириться с американской гегемонией. В связи с этим особое значение приобретает изучение взаимоотношений президента и конгресса США по проблемам выработки и реализации военно-силовой составляющей политики.

После 11 сентября 2001 г. приоритетом для США стала защита собственных национальных интересов с опорой на превентивное использование силы в глобальном масштабе. Результатом такого подхода явились военные интервенции США в Афганистане и Ираке; наращивание военного потенциала; переход к одностороннему реагированию на внешнеполитические вызовы. Эти проблемы стали важнейшими в отношениях президента и конгресса.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, таким образом, важностью более глубокого понимания механизмов формирования и осуществления военной политики США, в том числе в условиях нетрадиционных вызовов и угроз. Анализ взаимодействия президента и конгресса позволяют делать обоснованные предположения о том, в каком русле будет развиваться американская внешняя политика, а также политическая система США в обозримом будущем.

Объектом исследования являются взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти в США.

Предметом исследования является взаимодействие и противоборство президента и конгресса по проблемам формирования и осуществления военной политики в период первого президентства Дж. Буша-младшего.

Цель и задачи. Цель исследования состоит в изучении взаимоотношений президента и конгресса в период подготовки и проведения военных интервенций в Афганистане и Ираке. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

1) проанализировать проблему распределения военных полномочий между президентом и конгрессом на современном этапе;

2) определить влияние чрезвычайных обстоятельств, порожденных событиями 11 сентября, на отношения законодательной и исполнительной ветвей власти;

3) рассмотреть процесс взаимодействия между администрацией Дж. Буша-младшего и конгрессом;

4) изучить тенденции в отношениях между Белым домом и Капитолием в процессах принятия решений о военных интервенциях в Афганистане и Ираке;

5) определить роль конгресса в формировании нового внешнеполитического курса США после 11 сентября;

6) проанализировать возможности конгресса по осуществлению контроля над реализацией президентом политического курса в Афганистане и Ираке.

Хронологические рамки диссертационного исследования определяются границами периода, начиная с 11 сентября 2001 г. до окончания срока работы первой администрации Дж. Буша-младшего.

Нижняя граница определяется значительным рубежом во внешней политике США и знаменует собой начало кардинальной смены американского внешнеполитического курса, а также нового этапа взаимодействия законодательной и исполнительной властей. Терракты 11 сентября возродили приоритетное значение военной безопасности и создали предпосылки для усиления исполнительной власти в ущерб законодательной.

Верхняя граница связана с завершением периода отношений президента и конгресса по поводу военных интервенций, подтвержденным переизбранием Дж.

Буша-младшего на второй срок, после чего акцент во внешней политике смещается на вопросы послевоенного урегулирования, а внутри США начинаются попытки пересмотра сложившегося после 11 сентября баланса сил между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Научная новизна исследования заключается в попытке комплексного анализа взаимоотношений президента и конгресса США по поводу военных интервенций в Афганистане и Ираке. Анализ проблемы распределения военных полномочий между президентом и конгрессом на современном этапе позволяет очертить контуры их взаимоотношений по данному вопросу в будущем. Материалы исследования способствуют более глубокому пониманию механизма функционирования государственных институтов США. Работа основана на изучении новейших исторических событий, пока недостаточно исследованных. В научный оборот вводятся новые зарубежные источники и исследования. В работе предложена авторская классификация отечественной и зарубежной историографии по проблеме взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти.

Методологическую основу настоящей работы составляют четыре группы методов: общенаучные, специальные политологические методы, методы других наук (включая родственную политологии историческую науку), методы источниковедения.

К общенаучным методам относятся анализ и синтез, индукция и дедукция, исторический и логический методы, классификация.

К политологическим методам относятся: децизионный (анализ процесса принятия решений), синхронный, диахронный (периодизация), метод изучения политических процессов на примере конкретных ситуаций (методика «case studies» в зарубежной политологии). Применяется также системный подход, который помогает изучить, как внешние вызовы и угрозы влияют на характер отношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Использование этого подхода также продуктивно для изучения реагирования элементов изучаемой системы на изменения под влиянием внешних факторов.

К методам исторической науки относится проблемно-исторический метод, позволяющий проанализировать изучаемое явление в его отношении к

определенной проблеме, и историко-сравнительный метод, используемый для уяснения значения современного состояния изучаемого явления в контексте большего временного периода. Методы других наук включают статистические (кластерный анализ).

К группе методов источниковедения относится отбор и критика источников (внешняя и внутренняя).

Эмпирическую базу работы можно представить в виде следующих групп документов.

Юридические акты США. Сюда относится, во-первых, Конституция США, формирующая юридический базис взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Однако предложенное в ней разделение военных полномочий не является четким, что создает предпосылки для борьбы между президентом и конгрессом.

Законодательные акты США составляют вторую подгруппу. Сюда относится принятый в 1973 г. Закон о военных полномочиях (ЗВП). Он был призван установить определенный предел для использования президентом своих полномочий верховного главнокомандующего и утвердить коллективное обсуждение (президентом и конгрессом) решения о применении американских вооруженных сил за рубежом. Однако, в современных условиях очевидно, что данный акт обнаружил свою неспособность значительно ограничить прерогативы президента.

При изучении практической политики следует обратиться к актам конгресса, регулирующим отношения и политику США в Афганистане и Ираке. Особое значение имеют резолюции, санкционировавшие военные интервенции.

Материалы конгресса. Слушания в комитетах конгресса являются незаменимым видом источников, к которому обращаются все исследователи, занятые проблемой взаимодействия президента и конгресса. В плане осуществления внешней политики особенный интерес представляют слушания в комитетах по иностранным делам (КИД), по делам вооруженных сил (КДВС), комитетах по разведке (КР) обеих палат. Значение имеют также слушания в юридическом комитете сената, на которых поднимались вопросы законодательных

рамок взаимодействия ветвей власти, комитете по реформе государственного управления палаты представителей и бюджетных комитетах обеих палат, проливающие свет на финансовую составляющую внешней политики США.

Важной категорией источников являются стенографические отчеты о дебатах на пленарных заседаниях палат конгресса, публикуемые в «Конгрешнл рекорд». Здесь нередко освещаются вопросы, которые не были затронуты (или были проанализированы в незначительной степени) на слушаниях.

Документы исполнительной власти. Здесь в отдельную подгруппу можно отнести документы Белого дома, формирующие концептуальные основы американской внешней политики и направленные на ее реализацию, а также регулирующие структуру процесса выработки и принятия решений в администрации.

Речи, заявления и пресс-релизы президента и представителей администрации направлены на конкретизацию видения Белым домом внешнеполитического курса США. В наиболее значительных выступлениях президента формируются основы будущей американской политики, отражается позиция администрации по отношению к конкретным инициативам конгресса. Однако в своих публичных выступлениях представители администрации склонны выступать единым фронтом, что далеко не всегда отражает действительную расстановку сил в Белом доме.

Особую подгруппу составляют интервью. Особенностью этого вида источников является то, что лица, принимающие решения (ЛПР), являются до некоторой степени пассивными и вынуждены, скорее, реагировать на ход дискуссии, нежели направлять ее, что может оказаться полезным для более глубокого понимания их политических позиций.

В следующую подгруппу входит переписка президента с лидерами конгресса. В ней содержатся конкретные рекомендации для законодателей, четко указываются те положения актов и законопроектов, которые неприемлемы для исполнительной власти или же которые будут трактоваться в ее пользу.

Отчеты комиссий по изучению деятельности государственных органов представляют собой важный вид источника. Особое значение для целей данной работы имеет отчет «Комиссии 11 сентября», сформированной для расследования

обстоятельств, приведших к событиям 11 сентября. Заключительный отчет комиссии вскрывает недостатки в работе разведывательного сообщества США, указывает на тенденции американской политики после 11 сентября.

Международно-правовые акты. К данной категории относятся документы ООН. Устав организации дает представления о системе международной безопасности в современном мире, а также указывает на возможности и ограничения в обеспечении государством самообороны. Значение имеют принятые ООН резолюции по Ираку. Они дают возможность оценить соответствие действий США международному праву.

Степень научной разработанности проблемы. Взаимоотношениям президента и конгресса США посвящено значительное число трудов отечественных и зарубежных ученых. В отечественной историографии можно выделить несколько групп исследований.

В первую группу входят работы, посвященные рассмотрению процесса формирования внешнеполитического курса США. Сюда относятся исследования С.Б. Маринина, С.Б. Четверикова, Г.А. Трофименко и П.Т. Подлесного, О.А. Колобова, А.А. Корнилова, А.С. Макарычева, А.А. Сергунина, А.А. Кокошина. В них дается анализ механизмов американской внешней политики, описывается тенденция к усилению исполнительной власти, изучается влияние характера отношений президента и конгресса на внешнюю политику США.

Во второй группе представлены труды, посвященные институциональным аспектам процесса принятия внешнеполитических решений. В.И. Борисюк, Т.З. Джапаридзе, Н.Г. Зяблюк, А.А. Сергунин, Н.А. Сахаров, Г.В. Дегтев, С.В. Гордиенко, С.Б. Паречина концентрируют свое внимание на изучении института президентства, его эволюции, современного состояния, особенностей функционирования, методов воздействия на конгресс. Уже сам исследовательский подход предполагает, что исполнительная власть представлена, скорее, активной стороной, в то время как законодательная ветвь – в основном в качестве объекта воздействия.

В работе Б.Л. Полунина, а также в упомянутом труде Н.А. Сахарова изучается роль вице-президента в государственной системе США. Оценивается его

правовой и фактический статус, а также факторы, от которых зависит активное участие вице-президента в процессе выработки политики.

А.А. Громыко, Ю.А. Иванов, В.А. Савельев, Е.И. Попова, Э.Т. Арипов, напротив, изучают в первую очередь законодательную власть, к возможностям которой в плане конкуренции с Белым домом во внешней политике, хотя и относятся скептически, тем не менее, указывают, что президентская власть в данной области не является безграничной и вполне может быть оспорена со стороны законодателей, имеющих для этого определенные ресурсы.

Следующую группу составляют исследования, объектом которых явились непосредственно взаимоотношения президента и конгресса. Она представлена трудами В.Н. Конышева, А.М. Белоногова, Т.Ю. Руссо, В.Ю. Журавлевой. В них дается анализ распределения внешнеполитических и военных полномочий между Белым домом и Капитолием, характеризуется их конституционное оформление и фактическое состояние в новейшее время, изучаются попытки конгресса законодательно утвердить свою военно-политическую роль.

Еще одну группу работ составляют исследования по отдельным аспектам функционирования государственного механизма США на современном этапе. Д.В. Сербиеенко рассматривает эволюцию системы национальной безопасности США после «холодной войны». Н.М. Травкина, изучая бюджетный процесс в США, характеризует современное состояние важнейшей прерогативы конгресса – права на выделение ассигнований («власть кошелька»). Е.Е. Бойцова исследует информационное обеспечение военных интервенций в Ираке в 1991 и 2003 гг.

В работах А.Н. Кулика, К.Ю. Гетман изучается значение политических партий в демократических государствах и в политической системе США на современном этапе. Значительное внимание роли Республиканской партии в процессе осуществления политики в США уделяется в монографии М.И. Рыхтика, где указывается на значение идеологических различий между американскими партиями, влияющих на внешнюю политику США.

Анализ различных аспектов внешней политики США на современном этапе содержится в работах С.М. Самуйлова, А.И. Уткина, В.А. Кременюка, А.С. Иващенко, А.С. Макарычева, а также в указанном выше труде М.И. Рыхтика.

Актуальные проблемы современных международных отношений рассматриваются в работах Н. Косолапова, П.А. Цыганкова, А. Богатурова, Д.Г. Балужева, М.М. Лебедевой, М.И. Рыхтика, Э.Я. Баталова, О.А. Колобова и В.Н. Ясенева, В.П. Макаренко, А.С. Панарина, И.Н. Панарина, А.А. Сергунина, О.О. Хохлышевой, В.Е. Чиркина.

Большое число работ, рассматривающих отношения законодательной и исполнительной ветвей власти в США, относится к советскому периоду, а, следовательно, для них характерны определенные ограничения в методологическом и концептуальном аспектах. На современном этапе развития отечественной науки можно констатировать некоторое понижение внимания к проблеме взаимодействия законодательной и исполнительной властей и заметный сдвиг в сторону изучения института президентства.

В зарубежных исследованиях также можно выделить несколько групп.

Исследователей, изучавших общие теоретические вопросы о взаимоотношениях президента и конгресса в области внешней и военной политики можно разделить на сторонников президента и конгресса.

К первым относятся Р. Нойштадт, К. Крэбб, К. Малкахи, Ф. Бриггс, Дж. Лиман, Р. Спитцер и Дж. Тарбер. Они отмечают, что природа внешней политики благоприятствуют исполнительной власти, а влияние конгресса в этой области ограничено целым рядом факторов и, следовательно, редко бывает определяющим.

Сторонниками конгресса можно считать Дж. Джавитса, Д. Келлерманна и Л. Фишера. Они склонны трактовать Конституцию США в пользу конгресса и считать вовлеченность конгресса в решение внешнеполитических проблем гарантом стабильности государственной системы США и эффективности политического курса.

Окончание «холодной войны» привело к возрождению дебатов о ролях президента и конгресса. Исследования конца XX – начала XXI вв. (Т. Манн, Б. Маршалл, Б. Принс) отмечают, что конгресс начал активнее участвовать в принятии решений по внешней политике.

Для периода после окончания «холодной войны» характерно усложнение методологических подходов к изучению взаимоотношений президента и конгресса.

Исследователи Дж. Линдсей и Р. Рипли предлагают выделить различные сферы внешней политики («кризисную», «структурную», «стратегическую»), на каждую из которых президент и конгресс могут оказывать дифференцированное влияние.

Пытаясь оценить влияние конгресса на внешнюю политику, Р. Картер и Дж. Скотт предложили использовать два параметра – «активность» (англ. activity) и «агрессивность» (англ. assertiveness). Это, по их мнению, позволит более корректно описывать внешнеполитическую деятельность конгресса.

Р. Харкнетт и Н. Томас предложили рассматривать доминирование в области военной политики не как исключительную прерогативу той или иной ветви власти, но в качестве «условного превосходства», которое должно определяться нуждами военного планирования в каждом конкретном случае.

Проблемы делегирования конгрессом своих полномочий исполнительной власти изучают С. Барбер и Д. Шоенброд. Они формулируют правила, по которым передача конгрессом части своих полномочий может способствовать эффективности политики.

Современные представления о роли политических партий находят отражение в работах Г. Джэкобсона, Р. Каца, П. Мэира, С.М. Липсета. Политические партии рассматриваются не в качестве выразителей общественных настроений, но в их связи с деятельностью государственных органов. Это позволяет преодолеть противоречие между кризисом партий как представительных организаций и их жизнеспособностью и значением в осуществлении практической политики.

Еще одну группу составляют работы, посвященные анализу деятельности администрации Дж. Буша-младшего. Критику по поводу попыток президента чрезмерно усилить влияние исполнительной власти внутри США высказывали Д. Корн, Н. Соломон, М. Мур и Н. Хомский. Негативные оценки деятельности Белого дома в период подготовки и проведения иракской кампании давал бывший командующий силами НАТО в Европе, генерал У. Кларк. В его работе, также как и в статьях Дж. Айкенберри, П. Леффера, Э. Басевича критикуется «доктрина Буша».

Политику Дж. Буша-младшего в отношении разведывательного сообщества характеризуют П. Пиллар и Х. Фессенден. Борьбу внутри администрации Дж.

Буша-мл. по вопросам внешней политики и особенностям принятия решений в Белом доме описывают Б. Вудворд и М. Херш.

Исследования, посвященные взаимоотношениям президента и конгресса в период первой администрации Дж. Буша-младшего, формируют следующую группу. Это работы профессора политологии Н. Кэссоп и политического аналитика Е. Когана. Следует заметить, что они не охватывают проблему полностью, но концентрируются на отдельных ее аспектах.

Для зарубежных исследований характерны: перманентное внимание к процессам, характеризующим партнерство и соперничество Белого дома и Капитолия, разнообразие методологических подходов, обилие прикладных исследований, предлагающих рекомендации по улучшению эффективности функционирования государственной машины США.

Анализ степени научной разработанности проблемы позволяет говорить об отсутствии комплексного изучения отношений законодательной и исполнительной ветвей власти в период формирования и осуществления военно-силовой политики США после 11 сентября 2001 г. Труды отечественных ученых, предлагая значительный материал по теоретическим аспектам взаимоотношений президента и конгресса США, а также по практическому взаимодействию данных институтов в предшествующие периоды, все же не позволяют оптимально уяснить проблему отношений президента и конгресса в области военной политики в современных условиях глобального лидерства США. Для зарубежных исследователей характерно повышенное внимание к различным аспектам данной проблемы в ущерб рассмотрению ее целиком. Кроме того, предлагая различные методологические подходы, западные ученые специально не применяли их к анализу современных военных интервенций США в Афганистане и Ираке.

Теоретическая и практическая значимость. В работе освещаются теоретические вопросы распределения военных полномочий между президентом и конгрессом на современном этапе, что способствует более качественному осмыслению тенденций американской внешнеполитической теории и практики новейшее время.

Диссертация также имеет практическое значение. В ней анализируются и выявляются закономерности и взаимосвязи в решении вопросов о проведении антитеррористической кампании в Афганистане и начале войны в Ираке. Таким образом, формируются основы для оценки устойчивости и возможной эволюции современной стратегии национальной безопасности США, что представляет интерес для отечественного политического и академического сообщества, занимающегося вопросами российской внешней политики и политики в области национальной безопасности.

Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе по различным политологическим и историческим дисциплинам.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Пост-сентябрьская ситуация не создала основы для разрешения проблемы распределения военных полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Президент и конгресс по-прежнему придерживаются противоположных взглядов на свою конституционную роль в военной политике.

2. После 11 сентября произошло резкое усиление исполнительной ветви власти. Однако члены конгресса стремились связать этот процесс исключительно с чрезвычайностью ситуации, демонстрируя отрицательное отношение к перспективе долгосрочного доминирования президента.

3. В современных условиях не следует ожидать серьезного изменения механизма отношений между президентом и конгрессом по вопросу о военных полномочиях. Представители обеих ветвей власти продемонстрировали незаинтересованность в подобных реформах. В этом видится недостаток всех предложений по структурной модернизации процесса взаимодействия Белого дома с Капитолием.

4. Резолюции, которыми конгресс санкционировал использование силы в Афганистане и Ираке, представляли примеры передачи полномочий. Если в первом случае наделение исполнительной власти широкими военно-политическими прерогативами было оправданно чрезвычайной ситуацией, то во втором случае конгресс уступил нажиму Белого дома. Последствия этого шага в будущем могут быть использованы президентами для усиления своей власти.

5. Способность конгресса к эффективному надзору за действиями администрации остается слабым местом в его работе. Законодателям не удалось провести качественный анализ Стратегии–2002 и расследование использования администрацией разведывательной информации в период подготовки иракской кампании.

Апробация исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в пяти публикациях.

Выводы диссертационного исследования прошли апробацию на межвузовских научных конференциях («Военная сила в международных отношениях» (СПбГУ, 11 апреля 2007 г.); «Актуальные вопросы истории» (Нижегородский коммерческий институт, 21 апреля 2007 г.), а также в ходе работы международных зимних школ по политологии, организованных ННГУ им. Н.И. Лобачевского и Арзамасским государственным педагогическим институтом им. А.П. Гайдара (с. Б. Болдино, 11–13 марта 2004 г., 3–5 февраля 2006 г.).

Работа над диссертацией осуществлялась в библиотеках и научных центрах г. Москвы (библиотеке ИНИОН РАН, библиотеке ИМЭМО РАН, Всероссийской государственной библиотеке иностранной литературы им. М.И. Рудомино, Государственной публичной исторической библиотеке) и г. Нижнего Новгорода (Фундаментальной библиотеке ННГУ им. Н.И. Лобачевского).

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования и представлена введением, тремя главами, заключением, списком использованных источников и литературы, приложениями.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, дается характеристика эмпирической базы, проводится анализ степени разработанности проблемы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, отмечается научная новизна и теоретическая и практическая значимость, дается характеристика основных методологических принципов исследования.

Первая глава «Современные отношения президента и конгресса США в области военной политики» посвящена рассмотрению общих вопросов взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в военно-политической сфере.

В первом параграфе анализируется законодательно закрепленное и сложившееся на практике распределение военных полномочий между президентом и конгрессом. Конституционные нормы не разграничивают четко прерогативы законодательной и исполнительной ветвей власти, но указывают на их равноправие во всех аспектах управления государством. Следовательно, представляется сомнительным, чтобы обращение к Конституции и другим законодательным актам как к арбитрам в вопросе военных полномочий утратило свою актуальность.

События 11 сентября привлекли внимание к нетрадиционным угрозам безопасности США в лице международного терроризма. Но предпринятые попытки теоретически переосмыслить взаимоотношения президента и конгресса в области военной политики не привели к существенным результатам. Исполнительная власть настаивала на доминирующей роли, основываясь на характере «новой угрозы» и особенностям борьбы с ней. Конгресс же отказывался признать, что конституционный принцип равноправия ветвей власти не соответствует вызовам новейшего времени. Решение спора вокруг военных полномочий в будущем, видимо, будет зависеть от конкретной ситуации и нужд практической политики.

Второй параграф посвящен анализу усиления исполнительной власти после 11 сентября. Считается, что в ситуациях чрезвычайности президент обладает большими полномочиями по осуществлению политики, поскольку институциональные особенности исполнительной власти благоприятствуют проведению эффективных мероприятий. Конгресс как орган, в задачи которого не входит практическая реализация политики, в такие периоды, как правило, отходит на второй план.

После 11 сентября президент доминировал в сфере определения внешнеполитических приоритетов США. Широкие военные полномочия, основанные на прерогативах верховного главнокомандующего и частично подтвержденные резолюцией 18 сентября 2001 г., давали Дж. Бушу-младшему

возможность до определенной степени свободно использовать «все средства национальной мощи» для борьбы с «новой угрозой». Параллельно наблюдалось ослабление надзора конгресса за деятельностью исполнительной власти.

Снижение контроля со стороны законодательной власти над деятельностью администрации было во многом предсказуемым, учитывая масштаб кризиса, порожденного терактами 11 сентября. Однако конгресс не продемонстрировал желания пересмотреть сложившуюся ситуацию фактически до периода второго президентства Дж. Буша-младшего.

В третьем параграфе рассматривается механизм взаимодействия президента и конгресса после 11 сентября. Дискуссии касательно теоретического аспекта проблемы продемонстрировали нежелание обеих ветвей власти прибегать к модернизации этого механизма. Главной задачей конгресса является расширение информационного поля для выбора политических альтернатив и обеспечение внутригосударственной поддержки внешнеполитическому курсу. Но, поскольку формирование и реализация политики являются в большей степени прерогативой администрации, конгресс должен обладать мощными рычагами давления на исполнительную власть, чтобы заставить последнюю прислушаться к своему мнению. Однако такие конституционные прерогативы, как право на выделение ассигнований и право объявления войны, на практике редко обеспечивали конгрессу активную внешнеполитическую роль. Белый дом и Капитолий едины в том, что президент должен проявлять большую активность для обеспечения оптимального взаимодействия ветвей власти.

Дж. Буш-младший реализовал «односторонний» подход к конгрессу. Этот курс практически полностью оправдал себя в период антитеррористической кампании в Афганистане. Однако попытка его повторения в иракском вопросе вызвала столкновения с конгрессом. Несмотря на то, что законодатели приняли резолюцию на использование силы против Ирака, они в большинстве своем не были полностью удовлетворены политикой Дж. Буша-младшего.

Во второй главе «Отношения законодательной и исполнительной ветвей власти в период антитеррористической кампании в Афганистане»

рассматриваются взаимодействие и столкновения между президентом и конгрессом, связанные с принятием решения и проведением афганской кампании.

В первом параграфе анализируется процесс принятия решения о военной операции в Афганистане. Особенность ситуации заключалась в неясности источника угрозы, приведшей к событиям 11 сентября, и как следствие, в сложности определения круга виновных. Президент попытался использовать это обстоятельство для экстраординарного расширения своих полномочий, что встретило сопротивление в конгрессе: законодатели смягчили текст резолюции на использование силы и сумели отстоять свое право выделения ассигнований на нужды борьбы с терроризмом.

Президент, тем не менее, получал широкие полномочия, позволявшие ему определять, следует ли использовать силу, против кого ее нужно применить, и когда это сделать. Такое делегирование было во многом оправданным. Конгресс не мог адекватно определить ответственных за теракты, поскольку необходимые для этого информация и опыт были на стороне администрации. Законодатели указывали, что рассматривают выданные президенту полномочия в качестве «одолженных» на период чрезвычайной ситуации. Резолюция 18 сентября 2001 г. содержала отчетные обязательства президента, что было призвано обеспечить контроль конгресса над реализацией военной политики. Эти обстоятельства ограничивали возможность бесконтрольного применения президентом военных полномочий, полученных в чрезвычайной ситуации после 11 сентября.

Во втором параграфе рассматриваются взаимоотношения президента и конгресса на этапе проведения операции по свержению правительства движения «Талибан». Живой интерес на Капитолийском холме вызывали вопросы формирования и функционирования международной коалиции, отношения США с ООН и НАТО, Пакистаном и Северным Альянсом. Военные успехи стали причиной того, что противоречия между президентом и конгрессом в этот период существенно не обострились.

Позиции Белого дома и Капитолия столкнулись по вопросам обеспечения законодателей секретной информацией и выделения дополнительных ассигнований на чрезвычайные нужды. В обоих случаях противостояние было вызвано

стремлением администрации расширить свои полномочия за счет конгресса. Последний добился определенного успеха. Белый дом отменил дискриминационную меру в отношении предоставления конгрессу секретной информации только им определяемому кругу лидеров Капитолия. В отношении дополнительных ассигнований была реализована процедура, позволившая обеспечить совместный контроль над использованием этих средств.

В третьем параграфе анализируются взаимоотношения президента и конгресса в период завершения операции в Афганистане, а также по поводу общих вопросов «войны с терроризмом». На этом этапе целями США стали уничтожение остатков талибских сил, захват лидеров «Аль-Каиды» и «Талибана», обеспечение безопасности Афганистана. Конгресс принял Акт о поддержке свободы Афганистана, который оказывал определенную финансовую помощь в деле стабилизации страны.

Конгресс сфокусировался на финансовом аспекте «войны с терроризмом». Трения между законодательной и исполнительной ветвями власти вызвал проект президентского бюджета, предполагавший увеличение ассигнований на оборону на 20 млрд. долл., а также законопроект о дополнительных ассигнованиях на чрезвычайные нужды. Однако конгрессу практически не удалось подвергнуть ревизии президентский курс.

Белый дом стал доминировать во внешней политике, подняв проблему Ирака, что в значительной степени отвлекло внимание законодателей от афганской политики.

В третьей главе «Роль президента и конгресса в принятии решения о войне против Ирака» представлен анализ отношений президента и конгресса по иракской проблеме.

В первом параграфе рассматривается формирование политики США в отношении Ирака в рамках «войны с терроризмом». Можно выделить несколько этапов этого процесса. В рамках исполнительной власти проблема Ирака возникла сразу после 11 сентября. Это объяснялось незавершенностью иракской политики США в 1990-е гг. и стремлением «неоконсерваторов» в администрации решить судьбу Ирака силовым путем. Последнее обстоятельство привело к возникновению

конфликта между госдепартаментом и министерством обороны в администрации Дж. Буша-младшего. На этом этапе решение проблемы было отложено до завершения кампании в Афганистане.

Президент привлек внимание к Ираку, включив его в «ось зла», что явилось началом следующего этапа. Однако члены администрации избегали конкретизации предполагаемого внешнеполитического курса США. Это создавало напряжение в конгрессе, который желал участвовать в формировании американской внешней политики. Администрация первоначально игнорировала это стремление.

Новый этап становления иракской политики начался, когда Белый дом поставил вопрос о необходимости использования силы. Конгресс выступил с критикой президентского курса и предложил рекомендации по его корректировке. Был достигнут компромисс в пользу исполнительной власти. Конгресс оказал поддержку президенту, а последний лишь смягчил свою позицию по вопросу получения большей международной поддержки. Президент показал намерение расставлять внешнеполитические приоритеты США без оглядки на конгресс.

Во втором параграфе рассматривается взаимодействие Белого дома и Капитолия в процессе обсуждения и принятия резолюции на использование силы. Исполнительная власть вновь предприняла попытку расширить свои военные полномочия, предложив проект резолюции, который касался всего региона, а не ограничивался Ираком. Конгрессу удалось изменить резолюцию: неоправданного увеличения прерогатив президента не произошло, подтверждалась необходимость использования дипломатических средств и требования отчетности администрации перед конгрессом.

Основаниями для положительного голосования по иракской резолюции стали: согласие Белого дома на предложенные законодателями коррективы, стремление подтвердить значимую роль конгресса (в случае отказа от решения, законодательная власть выглядела бы неспособной на принятие важных мер), желание поддержать дипломатические усилия США на международной арене (для этого требовалась жесткая резолюция, дающая понять, что США не изменят своего курса).

В то же время значительная часть демократов была полностью или частично недовольна политикой администрации. Это нашло выражение в 8 поправках, предложенных к иракской резолюции. Несмотря на провал этих мер, односторонняя политика Белого дома привела к формированию оппозиции в конгрессе, сосредоточенной в основном в демократическом лагере. Однако эта оппозиция не была многочисленной и сплоченной, что показывают результаты анализа расстановки сил в конгрессе. Поддержавшее президента республиканское большинство обеспечило принятие конгрессом резолюции на использование силы против Ирака.

Резолюция по Ираку также представляла случай делегирования полномочий. Однако в отличие от резолюции 18 сентября 2001 г., оно не было оправданным. Президенту предоставлялась возможность принципиального решения вопроса о начале войны с Ираком. Но в 2002 г. ситуации чрезвычайности не существовало, а стремление законодателей жесткой резолюцией способствовать дипломатическим усилиям США на международной арене было уязвимо для критики: вопросы войны и мира, которые должен решать конгресс, обладают несомненным приоритетом перед проблемами дипломатических отношений с внешним миром, осуществляемых администрацией.

В третьем параграфе изучается деятельность конгресса по надзору за действиями администрации в условиях кризиса, связанного с несостоятельностью оправдания иракской войны. Провал попыток поиска оружия массового поражения в Ираке поставил вопрос о том, имела ли место неудача разведки, либо разведывательная информация была использована несоответствующим образом. Однако попытки демократов осуществить проверку разведанных, а также их использования администрацией в 2002 г. были блокированы президентом и республиканским большинством конгресса.

Трудности в деле восстановления Ирака побудили законодателей-демократов внести предложения, корректирующие президентскую политику в Ираке. В частности, предполагалась передача контроля над восстановлением страны от министерства обороны государственному департаменту. Попытки использовать для этой цели «власть кошелька» не были результативны: президенту

снова удалось мобилизовать республиканцев в конгрессе, и эти инициативы были провалены.

Таким образом, конгрессу не удалось эффективно осуществить надзор за деятельностью администрации. Эта проблема была вынесена за рамки первой администрации Дж. Буша-младшего.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

Военные полномочия остаются той сферой, где остро проявляются столкновения законодательной и исполнительной ветвей власти. Президент и конгресс склонны исходить из трудно совместимых взглядов на степень собственного влияния на военную политику. Это говорит о невысокой вероятности достижения принципиального компромисса между ветвями власти в деле распределения военных полномочий.

Несмотря на то, что конгресс обладает определенными прерогативами в военно-политических вопросах, возможности их практического применения ограничены. Это относится к праву объявления войны и «власти кошелька». Представительная природа конгресса, напротив, выступает, скорее, плюсом, но лишь в том отношении, что она может символизировать единство американского общества перед лицом внешнего врага.

Процесс взаимодействия президента и конгресса после 11 сентября не претерпел существенных изменений по сравнению с предшествующими периодами. Предложения по модернизации этого механизма не нашли поддержки на Капитолийском холме. Конгресс по-прежнему приветствует лидерство исполнительной власти во внешнеполитических вопросах.

Конгрессу в период первого президентства Дж. Буша-младшего удалось некоторым образом ограничить чрезмерное усиление исполнительной власти и оказать влияние на внешнюю политику США. Однако в целом можно говорить о том, что конгресс действовал, скорее, оборонительно, сопротивляясь лишь экстраординарному усилению власти президента.

Капитолий проявил себя большим приверженцем многостороннего подхода, нежели Белый дом. Однако главным критерием здесь была целесообразность

подобных мероприятий, но не стремление к мирному урегулированию. Законодатели безусловным приоритетом перед международным сотрудничеством полагали преследование национальных интересов США.

Взаимоотношения президента и конгресса в период «войны с терроризмом» подтверждают тенденцию к усилению исполнительной власти в периоды кризисов, что обеспечивает ей большую свободу действий. Законодатели в таких условиях неизбежно должны были принять факт президентского лидерства и необходимость обеспечения его поддержки, а также временное ослабление своих полномочий. Но члены конгресса настаивали на том, что подобное делегирование не является долгосрочным, и связано с необходимостью борьбы с чрезвычайными обстоятельствами.

Данное оправдание можно признать приемлемым при принятии решения о начале операции в Афганистане. Проблема Ирака, напротив, продемонстрировала отрицательные следствия делегирования полномочий, когда конгресс предоставил президенту право решать вопрос о войне, отвечать на который должен был в первую очередь он сам. Рассмотрение операций в Афганистане и Ираке позволяет сделать вывод о том, что тенденция к делегированию конгрессом своих полномочий находится в прямой зависимости от масштаба угрозы и успешности осуществления президентом политического курса.

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

Под влиянием изменений, произошедших после 11 сентября Дж. Буш-мл. начал практиковать односторонний подход в отношениях с конгрессом. По мнению

президента, в деле осуществления национальной безопасности конгресс должен был, скорее, поддерживать его, нежели выдвигать собственные инициативы или корректировать политический курс США.

Способность к надзору за деятельностью администрации явилась слабым местом в работе конгресса. Он не смог провести детальный анализ «доктрины Буша», проигнорировал отсутствие у администрации плана послевоенного урегулирования в Ираке. Неудачной следует признать и попытку конгресса расследовать правомерность использования президентом разведданных, на которых он основывал свои обвинения в адрес режима С. Хусейна.

Вышеуказанное подтверждает тот факт, что влияние конгресса на военную политику становится максимальным в период принятия решения. После чего следует период определенной потери влияния и перехода инициативы к президенту. Дальнейшие взаимоотношения законодательной и исполнительной властей зависят в первую очередь от того, насколько удачлив будет президент в реализации своей политики.

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

III. Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

I. Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1. Коршунов, Д.С. Методы воздействия конгресса США на исполнительную власть в условиях современности (сфера военной политики) / Д.С. Коршунов // Вестник ННГУ. Серия «Международные отношения. Политология». – Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2006. – С. 125–132 (0,5 п.л.)

II. Статьи в других изданиях

2. Коршунов, Д.С. К вопросу о методологии изучения взаимодействия властных институтов США: взаимоотношения президента и конгресса в области внешней политики / Д.С. Коршунов // Новое в науке XXI века: Межвузовский научный сборник. – Вып. 5. – Н. Новгород: Академия новых технологий, 2007. – С. 63–67 (0,2 п.л.)

3. Коршунов, Д.С. Военные полномочия президента и конгресса США в условиях борьбы с терроризмом // Проблемы безопасности и военно-силовой политики в международных отношениях / Под ред. С.М. Виноградовой, В.Н. Коньшева, Н.С. Ниязова. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2007. – С.55–80. (1,4 п.л.)

4. Коршунов, Д.С. Делегирование полномочий как фактор взаимодействия законодательной и исполнительной властей в США (опыт резолюции по Ираку 2002 года) / Д.С. Коршунов, О.И. Тутикова // Актуальные вопросы истории: Материалы межвузовской научной конференции 21 апреля 2007 г. – Н. Новгород: Изд-во НКИ, 2007. – С. 161–163 (0,1 п.л.). – (Авт. вклад – 0,05 п.л.)

5. Коршунов, Д.С. Консультации как механизм взаимодействия президента и конгресса США в сфере военной политики // Новое в науке XXI века: Межвузовский научный сборник. – Вып. 5. – Н. Новгород: Академия новых технологий, 2007. – С. 67–70 (0,2 п.л.)

Подписано в печать 10.09.2007.

Формат 60×90 1/16. Печ. л. 1 Тираж 100 экз. Заказ 3910

Типография НГЛУ им. Н.А. Добролюбова

Лицензия ПД № 18-0062 от 20.12.2000

603155, г. Нижний Новгород, ул. Минина, д. 31-а