



# CONGRESSIONAL DIPLOMACY

---

## РОЛЬ КОНГРЕССА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

### CONTENTS

### ОГЛАВЛЕНИЕ

	Pg./стр	
CONGRESSIONAL DIPLOMACY	1	РОЛЬ КОНГРЕССА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США
POWERS OF CONGRESS	4	ПОЛНОМОЧИЯ КОНГРЕССА
POWERS OF THE PRESIDENT	6	ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА
THE SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE	13	КОМИТЕТ СЕНАТА США ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

<b>HOUSE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS</b>	<b>21</b>	<b>КОМИТЕТ ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ США ПО ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ</b>
<b>THE COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE</b>	<b>27</b>	<b>КОМИССИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ</b>
<b>DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN U.S. FOREIGN POLICY: TOOLS AND CONSIDERATIONS FOR CONGRESS</b>	<b>31</b>	<b>ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США: МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ КОНГРЕССА</b>
❖ <b>Origins of U.S. Policy</b>	<b>36</b>	❖ <b>Истоки и эволюция внешнеполитического курса США</b>
❖ <b>Selected Policy Tools and the Congressional Role</b>	<b>46</b>	❖ <b>Механизмы реализации внешнеполитического курса США в области демократии и прав человека: роль и функции Конгресса</b>
❖ <b>Reporting Requirements</b>	<b>51</b>	❖ <b>Требования к отчетности</b>
❖ <b>International Institutions and Initiatives</b>	<b>53</b>	❖ <b>Деятельность в рамках международных институтов и инициатив</b>
❖ <b>Restrictions on Foreign Assistance and Arms Sales</b>	<b>56</b>	❖ <b>Правовые механизмы ограничения международной помощи и поставок вооружений</b>
❖ <b>Sanctions Targeting Individuals and Entities</b>	<b>66</b>	❖ <b>Санкционные механизмы, применяемые в отношении физических и юридических лиц</b>
❖ <b>Import Restrictions and Export Controls</b>	<b>72</b>	❖ <b>Ограничения на импорт и экспортный контроль</b>
❖ <b>Other Areas of Congressional Engagement</b>	<b>73</b>	❖ <b>Иные направления деятельности Конгресса</b>
❖ <b>Selected Policy Considerations</b>	<b>81</b>	❖ <b>Отдельные аспекты внешнеполитического курса США</b>
❖ <b>Impact and Effectiveness of U.S. Efforts</b>	<b>86</b>	❖ <b>Оценка эффективности и результативности политики США</b>

❖ Criticisms and Questions About U.S. Credibility	88	❖ Критические замечания и вопросы к объективности и последовательности позиции США
<b>CONGRESS AND FOREIGN POLICY</b>	93	<b>КОНГРЕСС И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА</b>
❖ Congress's Vast Horizon of Constitutional Capacity	94	❖ Широкие горизонты конституционных возможностей Конгресса
❖ Congressional Politics: The Good, the Bad, and the Ugly in Foreign Affairs	103	❖ Политическая борьба в Конгрессе: «Добрый, плохой, ужасный» в международных делах
❖ The Prism of New Institutionalism	107	❖ Сквозь призму нового институционализма
❖ The Two Presidencies and Presidential Unilateralism	112	"Два президентства" и президентский унитаризм
❖ Conclusion and Some Paths for Future Research	119	❖ Заключение и некоторые направления будущих исследований
<b><u>LEGISLATIVE DIPLOMACY</u></b>	133	<b><u>ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДИПЛОМАТИЯ</u></b>
<b>INTRODUCTION</b>	134	<b>ВВЕДЕНИЕ</b>
<b>I. <u>Modern Practice</u></b>	143	<b>I. <u>Современная практика</u></b>
<b>A. Contemporary Evidence</b>	144	<b>A. Современные свидетельства</b>
1.Foreign Travel	144	1.Зарубежные поездки
2.Domestic Contacts	155	2.Встречи на своем поле
<b>B.Antecedents</b>	156	<b>B. История вопроса</b>
<b>II. <u>Executive Power as a Limiting Principle</u></b>	160	<b>II. <u>Исполнительная власть как сдерживающий фактор</u></b>
<b>A. Textual Dimensions</b>	160	<b>A. Текстуальный аспект</b>
1.Functional Breadth	162	1.Функциональный диапазон

2.Capacity	167	2.Компетенция
3.Exclusivity	168	3.Эксклюзивность
<b>B. Original Meaning</b>	<b>169</b>	<b>В. Первоначальный смысл</b>
1.Concerns About Institutional Capacity	169	1.Опасения в отношении институциональной компетенции
2.Practice of Members of Congress	175	2.Практика членов Конгресса
3.Practice of Congress	177	3.Практика Конгресса
<b>C. Executive Delegation</b>	<b>181</b>	<b>С. Делегирование полномочий исполнительной власти</b>
<b>III. <u>Legislative Diplomacy Powers</u></b>	<b>185</b>	<b>III. <u>Полномочия законодательной дипломатии</u></b>
<b>A. Theories Based on the Enumerated Powers Doctrine</b>	<b>186</b>	<b>А. Теории, основанные на доктрине перечисленных полномочий</b>
1.Express Power: War Declarations	187	1.Прямо оговоренные полномочия: объявление войн
2.Implied Power: Extraterritorial Investigations	188	2.Подразумеваемые полномочия: экстерриториальные расследования
<b>B. Limits on the Enumerated Powers Doctrine</b>	<b>194</b>	<b>В. Пределы доктрины перечисленных полномочий</b>
<b>C. Beyond Enumerated Powers</b>	<b>197</b>	<b>С. За пределами перечисленных полномочий</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>202</b>	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>
<b><u>LEGISLATIVE PROCEDURE</u></b>	<b>240</b>	<b><u>ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА</u></b>



## **CONGRESSIONAL DIPLOMACY**

**COUNCIL ON FOREIGN  
RELATIONS / CFR EDUCATION**

*Reading from [Foreign  
Policy](#) and [Democracy & Government](#)*

**What Roles Do Congress and the  
President Play in U.S. Foreign Policy?**

*What does the Constitution say about  
foreign policy? In this free resource,  
explore how the powers of Congress  
and the president protect and advance  
the country's interests abroad.*

On July 10, 1919, President Woodrow  
Wilson walked into the Senate chamber  
with a document under his arm: the  
Treaty of Versailles. That occasion  
marked the first time in 130 years that a  
president personally delivered a treaty to  
the Senate floor.

## **РОЛЬ КОНГРЕССА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США**

**СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ОТНОШЕНИЯМ (CFR) /  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ**

*Тексты из разделов [«Внешняя политика»](#) и  
[«Демократия и правительство»](#)*

**Какую роль играют Конгресс и президент  
во внешней политике США?**

*Что говорит Конституция о внешней  
политике? На нашем бесплатном ресурсе  
вы найдете детальную информацию о  
том, какие полномочия имеют Конгресс и  
президент для защиты и продвижения  
интересов страны за рубежом.*

10 июля 1919 года президент Вудро Вильсон  
вошел в зал заседаний Сената, зажав  
подмышкой объемистый документ. За 130  
лет это был первый случай, когда президент  
в буквальном смысле слова лично внес  
международный договор на рассмотрение  
Сената.



The document reflected Wilson's vision for a peaceful global order following [World War I](#), and he had spent the past six months negotiating its conditions in France. If approved, it would have brought the United States into the League of Nations, a new intergovernmental organization founded on the idea that security threats to one member demanded responses from all members.

On the Senate floor, Wilson called for the chamber's approval: "The stage is set, the destiny disclosed. It has come about by no plan of our conceiving, but by the hand of God. We cannot turn back. The light streams on the path ahead, and nowhere else."

But Wilson's big dreams for world peace crashed into harsh realities. Despite his advocacy, the Senate voted against the treaty, fearing the potential entanglements and obligations of membership associated with joining the League of Nations. Who would the United States be required to defend and at what cost?

The humbling episode was far from the only time Congress has rebuffed a president's foreign policy agenda. In fact, the executive branch, led by the president, and the legislative branch, led by Congress, periodically clash, in part by constitutional design, on issues such as using military force and signing international agreements. However, that relationship has changed over time, and, since the end of World War II, the president has frequently had the upper hand in shaping the country's foreign policy.

Версальский договор отражал представления Вильсона об устройстве мира после [Первой мировой войны](#); за обсуждением его условий президент провел полгода во Франции. В случае утверждения договора Соединенные Штаты становились членом Лиги Наций – новой межгосударственной организации, основанной на постулате, что угроза безопасности одного из ее членов требует ответной реакции всех остальных.

Выступая в Сенате, Вильсон призвал поддержать договор: «Сцена подготовлена, судьба определена. Это произошло не по нашему замыслу или плану, а по воле Божьей. Мы не можем повернуть вспять. Освещается путь, ведущий вперед, и никак иначе».

Однако высокие мечты Вильсона, ратовавшего за мир во всем мире, разбились о суровую действительность. Несмотря на призывы президента, Сенат проголосовал против договора, опасаясь пут и обязательств, связанных с вступлением в Лигу Наций. Кого и какой ценой Соединенные Штаты должны будут защищать?

Этот унижительный эпизод был далеко не единственным случаем, когда Конгресс отверг внешнеполитическую программу главы государства.

Исполнительная власть во главе с президентом и законодательная власть в лице Конгресса не раз сталкивались – отчасти из-за положений Конституции – по вопросам применения военной силы и заключения международных соглашений. Но со временем эти отношения изменились, и после окончания Второй мировой войны президент часто имеет преимущество в формировании внешней политики страны.

In this resource, we'll explore what the Constitution says about making foreign policy and how foreign policymaking is actually carried out today.

В этом материале мы рассмотрим, что говорит Конституция о внешней политике как эта политика осуществляется сегодня.

### What does the Constitution say about foreign policy?

### Что говорит Конституция о внешней политике?

Although the U.S. Constitution is arguably the country's most important document, it's not particularly long. In fact, the original text clocks in at only 4,543 words—approximately the length of a twenty-page essay, double spaced.

Конституция США является основным законом страны, но не самым пространным. В ней всего лишь 4543 слова – это примерно двадцать страниц текста с двойным интервалом.

As a result, the Constitution doesn't provide instructions for how to handle every conceivable foreign policy situation. Instead, it sets general guidelines and splits foreign policy-making responsibilities between the executive and legislative branches. Some of those responsibilities are clearly and explicitly stated, while others are implied and have been interpreted differently over the years.

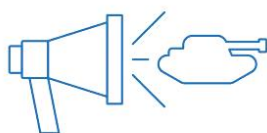
Поэтому Конституция не содержит инструкций о том, как действовать во всех возможных внешнеполитических ситуациях. Вместо того она устанавливает общие принципы и делит обязанности по выработке внешней политики между исполнительной и законодательной ветвями власти. Некоторые из этих обязанностей прописаны четко и однозначно, другие лишь подразумеваются и в разные периоды толковались по-разному.

## Constitution Gives Congress Certain Foreign Policy Powers

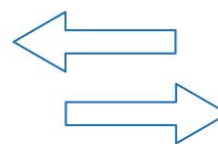
### Конституция дает Конгрессу ряд полномочий в области внешней политики



**Funding the federal government**  
Финансировать федеральное правительство



**Declaring war**  
Объявлять войну

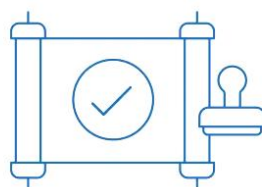


**Regulating foreign commerce**  
Регулировать внешнюю торговлю



**Approving nominations of cabinet officers, ambassadors, and senior military officers**

Одобрять или отклонять кандидатуры на должности членов кабинета, послов и высших военных чинов



**Approving treaties**

Утверждать договоры с иностранными державами



**Raising and supporting armies**

Создавать и содержать армии

**CFR Education**  
Global Matters

## POWERS OF CONGRESS

The Constitution gives Congress several enumerated, or expressly granted, powers:

*It can appropriate federal funding.* Every year, Congress reviews and approves the federal budget, making decisions on which defense and diplomatic programs—among others—to fund or cut.

- *It has the exclusive power to declare war.* Congress has exercised this power eleven times, the last of which was during World War II. The Constitution also empowers Congress to authorize military force without having to declare war, as it did—among other times—in Afghanistan and Iraq in the early 2000s. Additionally, Congress has used this clause to legislate how the president executes military action. For example, in 1973, it passed the War Powers Resolution, which requires the president to notify Congress within forty-eight hours of military action.
- *It can regulate foreign commerce,* which includes the power to [impose tariffs](#) and [economic sanctions](#). In 1808, Congress used this power to abolish the slave trade.

*It has the power to “raise and support Armies.”* Congress has interpreted this clause to include the power to create, eliminate, and restructure agencies in the executive branch, such as the CIA and the Department of Homeland Security.

## ПОЛНОМОЧИЯ КОНГРЕССА

Конституция наделяет Конгресс рядом перечисленных, или прямо предоставляемых, полномочий:

*Конгресс выделяет федеральное финансирование.* Каждый год Конгресс рассматривает и утверждает федеральный бюджет, принимая решения о том, какие оборонные и внешнеполитические программы – среди многих других – финансировать или сокращать.

- *Конгресс обладает исключительными полномочиями по объявлению войны.* Конгресс пользовался этим правом 11 раз, последний раз – в период Второй мировой войны. Конституция также наделяет Конгресс правом санкционировать применение военной силы без объявления войны, как это было сделано, в частности, в Афганистане и Ираке в начале 2000-х. Кроме того, Конгресс использовал эту конституционную норму, чтобы законодательно урегулировать порядок ведения президентом военных действий. Например, в 1973 году он принял Резолюцию о военных полномочиях, требующую, чтобы президент уведомлял Конгресс о начале военных действий в течение 48 часов.
- *Конгресс может регулировать внешнюю торговлю,* что включает в себя полномочия по [введению тарифов](#) и [экономических санкций](#). В 1808 году Конгресс использовал эти полномочия для отмены работорговли.

*Он имеет право «создавать и содержать армии».* Конгресс толковал этот пункт как полномочия по созданию, ликвидации и реструктуризации таких органов исполнительной власти, как ЦРУ и Министерство внутренней безопасности.



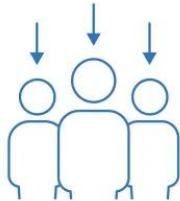
- *The Senate can approve the nominations of cabinet members, ambassadors, and senior military officials.* Although the president nominates the officials in charge of executing U.S. foreign policy—such as the heads of the State Department, the Department of Defense, the military services, and ambassadors—Congress can reject or approve those nominations.
- *The Senate can provide advice on and consent for treaties.* The president can negotiate treaties with foreign governments; however, the Senate has the exclusive power to approve them. During the approval process, the Senate can also attach conditions or reservations to the treaty.

Сенат может утверждать кандидатуры членов кабинета министров, послов и высших военных чиновников. Хотя должностных лиц, ответственных за проведение внешней политики США (глав Государственного департамента и Министерства обороны, высшее военное командование, послов) назначает президент, Конгресс может отклонить или утвердить эти кандидатуры

- Сенат может давать советы и согласие на заключение договоров. Президент может вести переговоры о заключении договоров с иностранными правительствами, однако Сенат обладает исключительными полномочиями по их утверждению. В процессе утверждения Сенат также может включить в договор свои условия или оговорки.

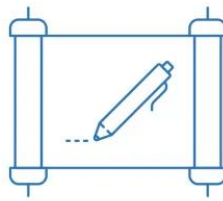
## Constitution Gives President Certain Foreign Policy Powers

### Конституция дает президенту ряд полномочий в области внешней политики



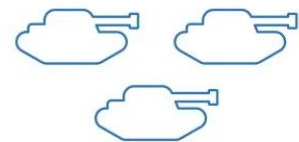
**Nominating cabinet officers, ambassadors, and senior military officers**

Выдвигать кандидатуры членов кабинета, послов и высших военных чинов



**Negotiating treaties**

Вести переговоры о заключении договоров с иностранными державами



**Commanding the military**

Быть главнокомандующим

**CFR Education**  
Global Matters

## POWERS OF THE PRESIDENT

The Constitution gives the president several enumerated powers in foreign policy as well:

- *They can nominate cabinet officers, ambassadors, and senior military officers.* Presidents have interpreted this responsibility to include the power to recognize foreign governments and conduct diplomacy with other countries.
- *They can negotiate treaties.* Presidents have used this clause to assume the role of head negotiator in all manner of diplomatic matters.
- *They serve as commanders in chief.* Presidents have used this authority to deploy the country's armed forces and collect foreign intelligence.

### **What does the balance of power between the president and Congress look like in practice?**

Although the Constitution assigns certain enumerated powers to the president and Congress, many of those powers overlap and conflict.

As a result, a tug-of-war periodically ensues over the country's foreign policy agenda.

That tension has been a defining feature of U.S. foreign policy since the country's founding.

For instance, President George Washington and Congress clashed in 1793 over whether to take sides in a conflict between Britain and France.

## ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА

Конституция наделяет президента рядом перечисленных (прямо предоставляемых) полномочий и во внешней политике:

- *Президент может назначать членов кабинета министров, послов и высший командный состав вооруженных сил.* Президенты интерпретировали эту обязанность как право признавать иностранные правительства и вести дипломатические отношения с другими странами.
- *Он может вести переговоры о заключении договоров.* Президенты использовали этот пункт, чтобы взять на себя роль главного переговорщика по всем внешнеполитическим вопросам.
- *Он является главнокомандующим.* Президенты используют эти полномочия для развертывания вооруженных сил страны и сбора разведданных.

### **Как выглядит баланс власти между президентом и Конгрессом на практике?**

Хотя Конституция закрепляет за президентом и Конгрессом определенные перечисленные полномочия, многие из них пересекаются и конфликтуют между собой.

В результате периодически происходит «перетягивание каната» по поводу внешнеполитической повестки дня страны.

Эта напряженность остается одной из определяющих черт внешней политики США с момента основания страны.

Например, в 1793 году президент Джордж Вашингтон и Конгресс кардинально разошлись во мнениях по поводу того, вступать ли в конфликт между Англией и Францией.

Let's explore what the division of foreign policy responsibilities looks like today.

### Military operations

Although presidents have command over the military, they must notify Congress within forty-eight hours of sending troops abroad according to the War Powers Resolution. If Congress fails to authorize the military action, presidents are required to withdraw troops within sixty days, with a possible one-time extension to ninety days. Congress passed the War Powers Resolution to ensure that presidents can act effectively in a military context by deploying troops quickly, though not without Congress's eventual approval. However, past presidents have violated the War Powers Resolution without facing action from Congress. For example, President Barack Obama ignored the War Powers Resolution when [intervening in Libya](#) in 2011, arguing that the U.S. involvement fell short of full-blown hostilities, thus not requiring invoking the act.

### International agreements

According to the Constitution, the Senate can approve, reject, or sit on (not take action on) treaties. However, in recent decades, presidents have circumvented the Senate and struck [bilateral](#) and [multilateral](#) agreements with other countries on their own authority. Although that process provides presidents greater latitude to join international treaties, such agreements are not binding commitments under U.S. law, and future presidents can easily reverse them.

Давайте посмотрим, как выглядит разделение внешнеполитических обязанностей сегодня.

### Военные операции

Хотя президент имеет право распоряжаться вооруженными силами, в соответствии с Резолюцией о военных полномочиях он должен уведомить Конгресс в течение 48 часов об отправке войск за границу. Если Конгресс не санкционирует военные действия, президент обязан вывести войска в течение 60 дней, с возможным однократным продлением до 90 дней. Конгресс принял Резолюцию о военных полномочиях, чтобы гарантировать президенту возможность в военной ситуации действовать эффективно и быстро развернуть войска, хотя и не без одобрения Конгресса. Однако президенты уже несколько раз нарушали эту резолюцию, не сталкиваясь с противодействием Конгресса. Например, президент Барак Обама проигнорировал ее при [вмешательстве в дела Ливии](#) в 2011 году, утверждая, что участие США не было полномасштабными военными действиями и поэтому не требовало применения этого акта.

### Международные соглашения

Согласно Конституции Сенат может одобрять и отклонять договоры (или не принимать по ним решений). Однако в последние десятилетия президенты обходят Сенат и заключают [двусторонние](#) и [многосторонние](#) соглашения с другими странами на основании своей собственной власти. Хотя этот процесс предоставляет президентам большую свободу действий для присоединения к международным договорам, такие соглашения не являются обязательными по американскому законодательству, и будущие президенты смогут легко их отменить.

## Immigration

Congress can pass legislation setting the United States' immigration policies.

The president's job is to execute those laws; however, they can also advance their own agenda in certain ways.

For instance, in 2011 Congress failed to pass Obama's DREAM Act, which would have permanently protected [immigrants](#) who arrived in the United States as children. In response, Obama issued an executive action that deferred deportation for those individuals. However, Obama's action was ultimately litigated and ruled unconstitutional.

## Intelligence

The president nominates the heads of all intelligence agencies such as the FBI and the CIA and approves all [covert action or classified foreign missions](#). However, committees within the House and Senate oversee those intelligence agencies, and Congress has the power to set their budgets.

## Trade

Congress approves every significant trade deal between the United States and foreign countries. However, Congress has, at times, delegated certain trade powers to the president. For example, since 1974, it has enacted various time-limited legislation that grant the president the power to negotiate trade deals before they are put to a congressional vote.

## Иммиграция

Конгресс может принимать законы, определяющие иммиграционную политику США. Задача президента – исполнять эти законы, однако в некоторых случаях он может выдвигать и свою собственную повестку дня. Например, в 2011 году Конгресс не принял представленный президентом Обамой законопроект, известный под названием DREAM Act, который должен был обеспечить постоянную защиту [иммигрантам](#), прибывшим в США в детском возрасте. В ответ Обама издал распоряжение исполнительной власти, отсрочив депортацию этих людей. Однако в итоге действия президента были рассмотрены в суде и признаны неконституционными.

## Разведка

Президент назначает глав всех разведывательных агентств, таких как ФБР и ЦРУ, и утверждает все [тайные операции и секретные миссии за рубежом](#). В то же время комитеты Палаты представителей и Сената осуществляют надзор за этими разведывательными агентствами, и право устанавливать их бюджеты принадлежит Конгрессу.

## Торговля

Конгресс одобряет все значимые торговые сделки между США и иностранными государствами, но иногда делегирует те или иные торговые полномочия президенту. Например, начиная с 1974 года, Конгресс принял целый ряд норм с ограниченным сроком действия, дававших президенту право вести переговоры по торговым сделкам еще до того, как они будут поставлены на голосование в Конгрессе.

## Foreign aid

Executive branch agencies—such as the State Department, Department of Defense, and U.S. Agency for International Development (USAID)—distribute foreign aid. However, Congress determines how much funding each agency receives through its approval of the federal budget. In the past, Congress has also intervened directly in the provision of aid—for instance, by passing legislation that withholds aid from governments with poor human rights records.

Is the balance of power actually balanced?

Since the end of World War II, presidents have exercised enormous latitude in using military force, forging and breaking international agreements, and conducting diplomacy. Although the president and Congress split foreign policy responsibilities, most scholars agree that the balance of power today skews decisively toward the president for five principal reasons.

## Constitutional authority

This authority specifically refers to the powers given to Congress and the president in the Constitution and as a result of its interpretation through time, practice, and Supreme Court rulings. The president's responsibilities include leading diplomatic efforts and serving as commander in chief.

## Statutory authority

This authority refers to the powers assigned to a government official or agency through legislation passed by Congress. In many instances, Congress

## Иностранная помощь

Ее распределяют органы исполнительной власти, такие как Государственный департамент, Министерство обороны и Агентство США по международному развитию (USAID), однако Конгресс определяет объем финансирования каждого ведомства при утверждении федерального бюджета. В прошлом Конгресс также напрямую вмешивался в процесс предоставления помощи – например, принимая законы, которые отказывают в помощи правительствам с плохой репутацией в области прав человека.

Действительно ли имеется баланс сил?

С момента окончания Второй мировой войны президенты пользуются огромной свободой действий при применении военной силы, заключении и разрыве международных соглашений и ведении дипломатии. Хотя президент и Конгресс делят обязанности в области внешней политики, большинство ученых сходятся во мнении, что баланс сил сегодня решительно склоняется в сторону президента. На то есть пять основных причин.

## Конституционные полномочия

Это полномочия, предоставленные Конгрессу и президенту Конституцией и ее толкованиями, которые являются продуктом работы, практики и решений Верховного суда. В обязанности президента входит руководство внешнеполитической деятельностью и выполнение функций главнокомандующего.

## Полномочия, установленные законом

Эти полномочия даются государственному служащему или органу на основании законов, принятых Конгрессом. Во многих случаях Конгресс делегировал полномочия в



has delegated foreign policy powers to the executive branch in an effort to empower presidents to act effectively.

Presidents often interpret those delegated powers in ways Congress did not originally intend. For example, Congress passed the 2001 [Authorization for Use of Military Force \(AUMF\)](#), which gave the president sweeping power to pursue the perpetrators of the 9/11 [terrorist](#) attacks and their supporters.

More than two decades later, the AUMF is still being used to justify military action in Iraq and Syria against the self-proclaimed Islamic State, a terrorist group that didn't even exist at the time of the 9/11 attacks.

### Veto power

Although this power is rarely exercised over foreign policy issues, presidents can veto any legislation passed by Congress. Congress can override a presidential veto with the support of two-thirds of their members, but it has only done so in less than 5 percent of all vetoes. The daunting odds of overriding a presidential veto can deter Congress from trying to legislate foreign policy in the first place.

### Presidential initiative

In the past, presidents have taken [unilateral](#) actions without consent or approval from Congress under the assumption that Congress would be unable to organize a response due to partisan splits or other reasons. In many instances, those unilateral actions have been [executive orders](#)—presidential declarations that carry the force of the law but do not require congressional

области внешней политики исполнительной власти, чтобы дать президентам возможность действовать эффективно. Президенты часто дают этим делегированным полномочиям свое толкование, изначально не заложенное Конгрессом. Так, например, в 2001 году Конгресс принял [Разрешение на применение военной силы \(AUMF\)](#), которое предоставило президенту широкие полномочия по преследованию исполнителей [террористических](#) атак 11 сентября и их сторонников. Более двух десятилетий спустя AUMF все еще используется для оправдания военных действий в Ираке и Сирии против самопровозглашенного «Исламского государства» – террористической группировки, которой даже не существовало на момент терактов 11 сентября 2001 года.

### Право вето

Хотя это право редко применяется в вопросах внешней политики, президенты могут наложить вето на любой закон, принятый Конгрессом. Конгресс может преодолеть президентское вето двумя третями голосов своих членов, но это происходит менее чем в 5 процентах случаев. Низкие шансы преодолеть президентское вето удерживают Конгресс от попыток подчинить внешнюю политику законодательной ветви власти.

### Президентская инициатива

В прошлом президенты предпринимали [односторонние](#) действия без согласия или одобрения Конгресса, полагая, что он не сможет организовать ответную реакцию из-за партийных разногласий или по иным причинам. Во многих случаях эти односторонние действия были [исполнительными приказами](#) – распоряжениями президента, которые имеют силу закона, но не требуют одобрения

approval. Using executive orders in foreign policy has its limitations. For one, subsequent administrations can easily undo a predecessor's executive order. In fact, in the first hundred days of President Joe Biden's tenure, he reversed almost 30 percent of his predecessor's executive orders.

### Judicial intervention

When Congress and the president disagree over power and purview, the third branch of government—the judiciary—can arbitrate. However, the Supreme Court has shown reluctance at times to make such rulings. For example, the Supreme Court declined to hear a case in 1979 regarding former President Jimmy Carter's right to end a mutual defense treaty with Taiwan without congressional approval. As a result of the court's silence, Carter could continue his policy.

### WHAT IS THE FUTURE OF U.S. FOREIGN POLICY?

Although foreign policy-making power favors the president today, Congress is far from impotent. It can shape public opinion on foreign affairs by holding public hearings and investigations as it did during the [Vietnam War](#) and the [Iran-Contra Affair](#). Additionally, congressional consensus is often required to prompt substantial action on an issue. For example, the United States rejoined the [Paris climate accords](#) in 2021 through an executive order, but in order to meet any of the agreement's goals, Congress must pass legislation implementing major environmental policies, which has proven difficult, though some, such as the \$500 billion dollar [Inflation Reduction Act](#), have

Кongресса. Однако применение исполнительных приказов во внешней политике имеет свои пределы. Прежде всего, последующие администрации могут легко отменить указ предшественника. Так, за первые 100 дней пребывания на посту президента Джо Байден отменил почти 30% исполнительных приказов Дональда Трампа.

### Судебное вмешательство

Когда Конгресс и президент расходятся во мнениях относительно полномочий и сфер влияния, решение может вынести третья ветвь власти – судебная. Но иногда Верховный суд демонстрирует нежелание выносить такие решения. Например, в 1979 году он отказался рассмотреть дело о праве бывшего президента Джимми Картера расторгнуть договор о взаимной обороне с Тайванем без одобрения Конгресса. В результате молчания суда Картер смог продолжить свою политику.

### КАКОВО БУДУЩЕЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США?

Хотя сегодня чаша весов в вопросах внешней политики склоняется в пользу президента, Конгресс далеко не бессилён. Он может формировать общественное мнение по внешнеполитическим проблемам, проводя публичные слушания и расследования, как это было во время [войны во Вьетнаме](#) и [дела «Иран-контрас»](#). Кроме того, для принятия серьезных мер Конгрессу часто требуется консенсус. Например, в 2021 году Соединенные Штаты присоединились к [Парижскому соглашению по климату](#) на основании исполнительного указа, но для реального достижения целей соглашения Конгресс должен принять законодательство по основным направлениям экологической политики, что оказалось непросто, хотя некоторые законы,

passed.

Congress can also pass legislation to curtail a president's powers or reprimand them for overstepping their authority. However, in recent decades, partisan division has frequently prevented Congress from reaching consensus on many issues—including foreign policy—making it difficult to pass legislation.

Congress's influence over foreign policy is greatest when presidents require its action, such as with issues of trade, budget appropriations, and domestic legislation. Conversely, Congress's influence is weakest when the president is widely regarded as empowered to act unilaterally, such as when negotiating and deploying military forces. Congress also struggles when its authority is disputed—as with initiating major interventions—in part because it can only succeed by overcoming a presidential veto.

Congress and the president play distinct and important roles in setting and executing U.S. foreign policy. Although the president holds the lion's share of the power today, history has shown that the relationship between those two branches of government is constantly evolving.

и среди них [Закон о снижении инфляции](#), предусматривающий выделение 500 млрд долларов, были приняты. Конгресс может также принимать законодательные акты, чтобы ограничить полномочия президента, или вынести ему порицание за превышение полномочий. Правда, в последние десятилетия партийные разногласия нередко мешали Конгрессу достичь согласия по многим вопросам, в том числе и по внешней политике, что затрудняло принятие законов. Влияние Конгресса на внешнюю политику сильнее всего там, где президенту требуются его действия – в вопросах торговли, бюджетных ассигнований, внутреннего законодательства, и слабее всего, когда президент, по общему мнению, имеет право действовать в одностороннем порядке – например, при ведении переговоров или отправке вооруженных сил в другие страны. Конгресс также испытывает сложности, когда его полномочия оспариваются, как, например, при инициировании крупных интервенций, – отчасти потому, что он может добиться успеха, лишь преодолев президентское вето.

Конгресс и президент играют разную и важную роль в определении и осуществлении внешней политики США. И хотя сегодня львиная доля власти в данной сфере принадлежит президенту, история показывает, что отношения между этими двумя ветвями власти постоянно меняются.



## **THE SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE**

## **КОМИТЕТ СЕНАТА США ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

### **JURISDICTION:**

The Senate Foreign Relations Committee is the committee in the Senate devoted to the consideration of issues involving the role of the United States in the world.

The most important legislative topics that fall under the jurisdiction of the Congressional Committees on foreign affairs are the many foreign aid programs providing economic assistance to poor and developing countries, as well as military equipment and training for U.S. allies around the world.

### **ЮРИСДИКЦИЯ:**

Комитет Сената США по международным отношениям – это комитет Сената, который занимается рассмотрением вопросов, связанных с ролью Соединенных Штатов в мире.

Среди важнейших вопросов, подпадающих под юрисдикцию Комитетов Конгресса по международным отношениям, можно выделить значительное количество международных программ помощи, которые оказывают экономическую поддержку бедным и развивающимся странам, а также вооружение и военную подготовку для союзников США по всему миру.

The administration of U.S. foreign policy has traditionally been viewed as being within the power of the executive branch with Congress performing an advisory role.

However, the Committees' specific foreign policy powers include the power to declare war, regulate commerce and U.S. sales of nuclear materials, as well as regulate U.S. foreign territory and marine law. Both committees also oversee policy regarding international institutions such as the United Nations.

Often, issues arise in other nations that the United States has no legal authority over but which Congress deems to be important. When such events occur, the Committees can express their opinions through resolutions. They are thus a means for Congress members to have a public record of their views on foreign policy. Furthermore, members may use the Committees as forums to express their opinions on Presidential Actions (this includes the activities of the Secretary of State and his/her staff).

The following specific responsibilities are within the scope of the House and Senate committees on International and Foreign Relations:

### **(1) General relations of the United States with foreign nations:**

With the President, the Congress shapes U.S. relations with foreign countries and influences foreign policy through its war, commerce, and general powers (covered in greater detail below).

Традиционно считается, что управление внешней политикой США – компетенция исполнительной власти, в то время как Конгресс выполняет консультативную роль.

Однако определенные прерогативы Комитетов в сфере внешней политики включают в себя полномочия объявления войны, регулирования торговли и продажи ядерных материалов США, а также регулирования территорий США и морского права. Оба комитета также контролируют политику в отношении международных организаций, таких как ООН.

Иногда в других странах возникают проблемы, в отношении которых Соединенные Штаты не имеют юрисдикции, но которые Конгресс считает важными. Когда они появляются, Комитеты могут выражать свое отношение через резолюции. Таким образом, для членов Конгресса они служат средством публичной декларации своих взглядов на определенные проблемы внешней политики. Более того, члены могут использовать комитеты в качестве форумов для выражения своего отношения к действиям президента (что включает в себя деятельность госсекретаря и его/ее аппарата).

В сферу компетенции комитетов Палаты представителей и Сената по международным и внешним отношениям входят следующие обязанности:

### **(1) Общие отношения Соединенных Штатов с иностранными государствами:**

Вместе с президентом Конгресс формирует отношения США с иностранными государствами и осуществляет влияние на внешнюю политику через свои полномочия в сфере военных действий, торговли и общих вопросов (подробнее рассматриваются ниже).



Beyond specific legislation, the Committees make use of resolutions to express Congressional opinion, such as the support or opposition to presidential policies or even to attempt to initiate a policy.

### **(2) Establishment of boundary lines between the U.S. and foreign nations:**

The Committees have jurisdiction over border disputes and maintenance of boundary lines between the U.S. and neighboring countries. The committees have special oversight functions with respect to customs administration and international fishing agreements.

### **(3) Foreign loans:**

The "power of the purse" has given Congress the power to directly affect U.S. foreign and defense policies, and jurisdiction over legislation authorizing foreign aid programs is a potent weapon. Such bills set overall policy guidelines and spending limits for foreign aid programs providing countries with economic and/or military assistance.

In addition, the Committee can cut off or place restrictions on aid to specific countries.

### **(4) International conferences and congresses and United Nations organizations:**

Both committees have jurisdiction over policy toward such international organizations as the International Monetary Fund, the World Bank, and they contribute to the shaping of the

Вне конкретных законодательных актов комитеты используют резолюции как средства выразить отношение Конгресса, например, по поддержке или оппозиции политике президента, или даже попытки инициировать соответствующие законодательные акты.

### **(2) Установление линий границы между США и иностранными государствами:**

Комитеты имеют юрисдикцию по разрешению споров и обеспечению разграничения территорий США и соседних стран. Комитеты имеют особые надзорные функции относительно таможенного управления и международных соглашений о рыбной ловле.

### **(3) Внешнее кредитование:**

"Право кошелька" предоставляет Конгрессу возможность непосредственно влиять на внешнюю и оборонную политику США, а юрисдикция в отношении законодательства, которое утверждает программы международной помощи, является достаточно мощным оружием. Такие законопроекты определяют общие политические ориентиры и лимиты расходов для программ иностранной помощи, в рамках которых другим государствам предоставляется экономическая и военная поддержка. В дополнение, комитет может прекратить или ввести ограничения на помощь определенным странам.

### **(4) Международные конференции и конгрессы, а также учреждения ООН:**

Оба комитета имеют надзорную юрисдикцию в отношении политики в отношении таких международных организаций, как Международный валютный фонд, Всемирный банк, и они вносят свой вклад в формирование

role of the United States as a member of these groups and as participant in related international initiatives.

роли Соединенных Штатов как члена этих групп, а также участника соответствующих международных инициатив.

#### **(5) Intervention abroad and declarations of war:**

The war power of the Congress limits Presidential power to wage undeclared war. The War Powers Resolution of 1973 requires the termination of a troop commitment within sixty days after the President submitted his initial report to Congress (required under the Resolution within 48 hours of troop deployment), unless Congress declared war or specifically authorized continuation of the commitment. Such war related bills fall within the purview of the Committee, as do questions regarding neutrality issues.

#### **(5) Внешнее вмешательство и объявление войны:**

Полномочия Конгресса на ведение войны ограничивают полномочия президента вести войну без объявления. Резолюция о полномочиях на ведение войны, изданная в 1973 году, требовала вывести войска в течение 60 шестидесяти дней после того, как президент предоставил свой первоначальный отчет Конгрессу (согласно резолюции, в течение 48 часов после развертывания войск), если Конгресс не объявил войну или не санкционировал продолжение участия в боевых действиях. Такие законопроекты, связанные с войной, тоже входят в компетенцию Комитета, так же, как и вопросы, касающиеся нейтралитета.

#### **(6) Measures to foster commercial intercourse with foreign nations and to safeguard American business interests abroad:**

The Senate Foreign Relations Committee has played an active role regarding economic relations with foreign nations through legislative proposals, resolutions and other initiatives. An example was encouragement of the Bush Administration's negotiations with Japan over such issues as U.S.-Japan semiconductor trade and U.S. efforts to press Japan to liberalize the workings of its domestic economy.

#### **(6) Меры по развитию торговых связей с иностранными государствами и защите интересов американского бизнеса за границей:**

Комитет Сената по международным отношениям играет активную роль в сфере экономических взаимоотношений с иностранными государствами с помощью внесенных законопроектов, резолюций и других инициатив. В качестве примера можно привести поддержку переговоров администрации Буша с Японией по таким вопросам, как американо-японская торговля полупроводниками и попыток США повлиять на Японию с целью либерализации ее внутренней экономики.

**(7) Measures relating to international economic policy:**

The Committee has jurisdiction over such important issues as the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), and the extension of Most Favored Nation status to foreign trading partners with the U.S.

**(8) Export controls, including nonproliferation of nuclear technology and nuclear hardware:**

The Committee has jurisdiction over the sensitive issue of arms control, including proposals involving tighter controls on exports of potentially dangerous technology, especially those related to nuclear, biological, and chemical weapon systems.

**(9) International commodity agreements (other than those involving sugar), including all agreements for cooperation in the export of nuclear technology and nuclear hardware:**

The Senate Foreign Relations committee has power in the area of international trade relations, including the transfer of arms. This is similar to the power possessed by the House Committee on International Relations. An example is the power to provide for the establishment of an international arms suppliers regime to limit the transfer of arms to nations in the Middle East (H.R. 2315). Issues such as subsidies, economic sanctions, and commodity transfers also fall under the Committee's jurisdiction.

**(7) Меры, связанные с международной экономической политикой:**

Комитет имеет юрисдикцию по таким важным вопросам, как Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и предоставление статуса наибольшего благоприятствования иностранным торговым партнерам США.

**(8) Экспортный контроль, в том числе нераспространение ядерных технологий и ядерного вооружения:**

В компетенцию Комитета входит острый вопрос контроля над вооружением, в том числе предложения, связанные с усилением контроля за экспортом потенциально опасных технологий, в частности тех, что касаются ядерных, биологических и химических систем вооружения.

**(9) Международные товарные соглашения (кроме сделок, которые касаются сахара), в том числе все соглашения о сотрудничестве в сфере экспорта ядерных технологий и ядерного вооружения:**

Комитет Сената по международным отношениям имеет полномочия в сфере международных торговых отношений, в том числе поставку вооружения. Такими же полномочиями наделен и Комитет по международным отношениям Палаты представителей. В качестве примера можно привести полномочия по созданию международного режима поставщиков вооружения для ограничения поставок оружия в страны Ближнего Востока (Законопроект Палаты представителей 2315). Вопрос субсидий, экономических санкций и передачи товаров также подпадают под юрисдикцию Комитета.

## **(10) Restrictions on committee activities:**

The Senate Committee possesses sole authority over nominations and treaty ratification. It is, however, limited by the traditional delegation of foreign policy administration to the executive branch.

### **SUBCOMMITTEES:**

- African Affairs
- East Asian and Pacific Affairs
- European Affairs
- International Economic Policy, Export and Trade Promotion
- International Operations
- Near Eastern and South Asian Affairs
- Western Hemisphere, Peace Corps, Narcotics and Terrorism

### **COMMITTEE BACKGROUND**

The Senate Foreign Relations Committee was established in 1816 as one of the original eleven standing committees.

Given that the Constitution allocated responsibility of treaty approval and confirmations of nominations to the Senate, this committee has a history of being in the midst of controversy surrounding foreign policy.

## **(10) Ограничение деятельности комитета:**

Данный Комитет Сената имеет единоличные полномочия по утверждению кандидатур на определенные государственные должности и ратификации договоров. Тем не менее, они ограничены традиционным делегированием полномочий по вопросам международной политики в исполнительную власть.

### **ПОДКОМИТЕТЫ:**

- По вопросам Африки
- По вопросам Восточной Азии и Тихого океана
- По вопросам Европы
- По вопросам международной экономической политики, экспорта и стимулирования торговли
- По вопросам международных операций
- По вопросам Ближнего Востока и Южной Азии
- По вопросам Западного полушария, Корпуса мира, наркотиков и терроризма

### **ИСТОРИЯ КОМИТЕТА**

Комитет Сената по международным отношениям был создан в 1816 году как один из одиннадцати постоянных комитетов. Поскольку Конституция дала Сенату полномочия утверждать кандидатов на правительственные должности и ратифицировать договоры, этот комитет в течение своей истории неоднократно оказывался в центре противоречий внешней политики.

At the end of the nineteenth century, U.S. territorial expansion had led to its greater role in foreign affairs, followed by a period of isolationism in the early twentieth century.

Following the emergence of the U.S. as a world power at the end of World War II, the Reorganization Act of 1946 sought to give the Foreign Relations Committee a clear role in the postwar era.

The committee's jurisdiction was expanded to include growing international issues: nuclear weapons and disarmament, trade, international energy and investment, security agreements, international organization, foreign aid, and world environment.

The expansion of powers exercised by the Executive Branch during the second half of the twentieth century affected the Senate Committee.

Vietnam, the undeclared war posed a direct challenge to the Constitution's allocation of the distribution of powers.

Congress responded with the War Powers Resolution, the essential purpose of which was to remind the president that only Congress held the power to officially declare war. However, in general, there was a decline in Congress' role in making foreign policy during the 1980s as foreign policy decisions shifted to the Executive Branch. Foreign aid programs also suffered a period of unpopularity during this decade. With the change in attitude towards the congressional role in foreign policy, the Committees in both chambers of Congress were affected. Nonetheless, these committees remained responsible for oversight of Presidential policy and for monitoring events worldwide.

В конце 19 века территориальная экспансия США привела к усилению их влияния на международные дела, после чего в начале 20 века распространение получила политика изоляционизма. После превращения США в мировую державу в конце Второй мировой войны, Закон о реорганизации 1946 года ставил целью определить четкую роль Комитета по международным отношениям в послевоенный период.

Юрисдикция Комитета начала распространяться на актуальные международные вопросы: ядерное оружие и разоружение, торговля, международная энергетика и инвестиции, договоры по вопросам безопасности, международные организации, международная помощь и окружающая среда.

Расширение полномочий, предоставленных исполнительной власти во время второй половины двадцатого века, повлияли и на Комитет Сената по международным отношениям. Необъявленная война во Вьетнаме бросила прямой вызов конституционному распределению полномочий.

Конгресс ответил на это Резолюцией о военных полномочиях, главной целью которой было напомнить президенту, что только Конгресс имеет право официально объявлять войну. Однако, в целом, в 1980-х годах наблюдалось снижение роли Конгресса в формировании внешней политики, поскольку решения в этой сфере перешли в руки исполнительной власти.

Программы оказания внешней поддержки тоже пережили период упадка в течение этого десятилетия.

Изменение отношения к роли Конгресса во внешней политике негативно повлияло на комитеты в обеих палатах Конгресса.

Несмотря на это, профильные комитеты продолжали осуществлять надзор за политикой Президента и мониторинг событий в мире.



In 1992, the jurisdiction of the Senate committee was again revised. This time, it was stipulated that the concerns of the committee included: foreign economic, military, technical and humanitarian assistance; international aspects of nuclear energy; national security; oceans and international environmental and scientific affairs as they relate to foreign policy; and international law as related to foreign policy.

В 1992 году юрисдикция Комитета Сената по международным отношениям вновь претерпела изменения. В этот раз было определено, что в сфере компетенций данного комитета входят: внешняя экономика; военная, техническая и гуманитарная помощь; международные аспекты ядерной энергетики; национальная безопасность; океаны и международные экологические и научные вопросы с точки зрения их отношения к внешней политике; а также международное право – в том, что касается внешней политике.

### **CURRENT TOPICS OF LEGISLATION:**

### **НАСУЩНАЯ ТЕМАТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА:**

- |  |   |
|--|---|
| ❖ Iraq Stabilization and Reconstruction: International Contributions and Resources                       | ❖ Стабилизация и реконструкция Ирака: Вклад международного сообщества и ресурсы                               |
| ❖ The Future of U.S. Economic Relations in The Western Hemisphere  | ❖ Будущее американских экономических отношений в Западном полушарии   |
| ❖ North Korea & Indonesia Fighting Aids in Uganda  | ❖ Южная Корея и Индонези Борьба со СПИДом в Уганде  |
| ❖ The Department of State's Office of Children's Issues: Responding to International Parental Abduction  | ❖ Управление Государственного департамента по делам детей: реагирование на похищение детей одним из родителей |
| ❖ U. S. Energy Security: Latin America and West Africa   | ❖ Энергобезопасность США: Латинская Америка и Западная Африка   |
| ❖ U.S. Energy Security: Russia and the Caspian An Enlarged NATO: Mending Fences & Moving Forward on Iraq | ❖ Энергобезопасность США: Россия и Каспийское море Расширение НАТО: налаживание отношений и будущее Ирака     |
| ❖ Trafficking in Women and Children in East Asia and Beyond  | ❖ Торговля женщинами и детьми в Восточной Азии и за ее пределами  |
| ❖ Global Energy Security Issues  | ❖ Вопросы мировой энергетической безопасности   |

## HOUSE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

## КОМИТЕТ ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ США ПО ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ

### JURISDICTION

### ЮРИСДИКЦИЯ

#### Full Committee.

#### Комитет полного состава.

The full Committee will be responsible for oversight and legislation relating to:

Комитет полного состава несет ответственность за надзор и законодательство в области:

Foreign assistance (including development assistance, millennium challenge corporation, the millennium challenge account, hiv/aids in foreign countries, security assistance, and public law 480 programs abroad);

Помощи иностранным государствам (включая помощь в развитии, корпорацию «вызовы тысячелетия», «счет нового тысячелетия», борьбу с вич/спид в зарубежных странах, помощь в обеспечении безопасности, а также зарубежные программы в рамках публичного закона 480);

National security developments affecting foreign policy;

Мер в сфере национальной безопасности, влияющих на внешнюю политику;

Strategic planning and agreements;

Стратегического планирования и соглашений;

war powers, treaties, executive agreements, and the deployment and use of united states armed forces;

военных полномочий, договоров, исполнительных соглашений, а также развертывания и применения вооруженных сил США;

Peacekeeping, peace enforcement, and enforcement of united nations or other international sanctions;

Миротворчества, принуждения к миру и обеспечения соблюдения санкций ООН или других международных санкций;

Arms control and disarmament issues;

Вопросов контроля над вооружениями и разоружения;

The international development finance corporation, the united states agency for international development;

Международной финансовой корпорации развития, агентства США по международному развитию;

Activities and policies of the state, commerce, and defense departments and other agencies related to the arms export control act and the foreign assistance act, including export and licensing

Деятельности и политики государственного департаментов - та, министерства торговли, министерства обороны и других ведомств, связанных с законом о контроле над экспортом оружия и законом об иностранной помощи, включая политику экспорта

policy for munitions items and technology and dual-use equipment and technology;	и лицензирования боеприпасов и технологий, оборудования и технологий двойного назначения;
International law;	Международного права;
Promotion of democracy;	Укрепления демократии;
International law enforcement issues, including narcotics control programs and activities;	Вопросов международного правоприменения, включая программы и деятельность по контролю за наркотиками;
International cyber issues;	Международных киберпроблем;
V. S. Agency for global media;	Агентства США по глобальным Медиа;
Embassy security;	Охраны посольств;
International broadcasting;	Международного вещания;
Public diplomacy, including international communication and information policy, and international education and exchange programs;	Публичной дипломатии, включая международную коммуникационную и информационную политику, а также программы международного образования и обмена;
W. And all other matters not specifically assigned to a subcommittee.	И всех других вопросов, не закрепленных непосредственно за каким либо подкомитетом.
The full Committee will have jurisdiction over legislation with respect to the administration of the Export Administration Act, including the export and licensing of dual-use equipment and technology and other matters related to international economic policy and trade not otherwise assigned to a subcommittee, and with respect to the United Nations, its affiliated agencies, and other international organizations, including assessed and voluntary contributions to such organizations.	Комитет полного состава обладает юрисдикцией над законодательством в отношении применения Закона о контроле за экспортом, включая экспорт и лицензирование оборудования, технологий двойного назначения и другие вопросы, связанные с международной экономической политикой и торговлей, не закрепленные за каким-либо подкомитетом, а также в отношении ООН, связанных с ней учреждений и других международных организаций, в том числе начисляемых и добровольных взносов в такие организации .
The full Committee may conduct oversight and investigations with	Комитет полного состава может осуществлять свою надзорную функцию и

respect to any matter within the jurisdiction of the Committee as defined in the Rules of the House of Representatives.

проводить расследования в отношении любого вопроса, входящего в юрисдикцию Комитета, в соответствии с Правилами Палаты представителей.

### Subcommittees.

### Подкомитеты.

There shall be six (6) standing subcommittees. The names and jurisdiction of those subcommittees shall be as follows:

Учреждается шесть (6) постоянных подкомитетов. Названия и юрисдикция этих подкомитетов:

- Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations
- Asia, the Pacific and Nonproliferation
- Europe, Eurasia, Energy and the Environment
- Middle East, North Africa and International Terrorism
- Oversight and Investigations
- Western Hemisphere, Civilian Security and Trade

- Африка, Всемирная охрана здоровья, всемирные права человека и международные организации
- Азия, Тихоокеанский регион и нераспространение оружия массового Поражения
- Европа, Евразия, энергетика и окружающая среда
- Ближний Восток, Северная Африка и международный терроризм
- Надзор и расследования
- Западное полушарие, гражданская безопасность и торговля

The subcommittees shall have jurisdiction over the following within their respective regions:

Подкомитеты должны обладать юрисдикцией в отношении следующих аспектов в пределах соответствующих регионов:

(1) Matters affecting the political relations between the United States and other countries and regions, including resolutions or other legislative measures directed to such relations.

(1) Вопросы, затрагивающих политические отношения между США и другими странами и регионами, включая резолюции или другие законодательные меры, направленные на урегулирование таких отношений.

(2) Legislation and oversight regarding human rights practices in particular countries.

(2) Законодательства и надзора за соблюдением прав человека в отдельных странах.

(3) Legislation with respect to region- or country-specific loans or other financial

(3) Законодательства в сфере кредитования конкретных регионов или стран или других финансовых отношений вне рамок

relations outside the Foreign Assistance Act.	Закона об иностранной помощи.
(4) Legislation with respect to disaster assistance outside the Foreign Assistance Act, boundary issues, and international claims.	(4) Законодательства в области оказания помощи при стихийных бедствиях вне рамок Закона об иностранной помощи, пограничных вопросов и претензий международного характера.
(5) Oversight of regional lending institutions.	(5) Контроля деятельности региональных кредитных учреждений.
(6) Oversight of matters related to the regional activities of the United Nations, of its affiliated agencies, and of other multilateral institutions.	(6) Контроля по вопросам, связанным с региональной деятельностью ООН, связанных с ней учреждений и других международных организаций.
(7) Identification and development of options for meeting future challenges relating to U.S. interests in the region including terrorism and cyber issues.	(7) Определения и разработки вариантов решения будущих проблем, связанных с интересами США в регионе, включая терроризм и киберпроблемы.
(8) Oversight of base rights and other facilities access agreements and regional security pacts.	(8) Контроля над соглашениями о военных базах и доступе к другим объектам, а также над региональными договорами о безопасности .
(9) Concurrent oversight jurisdiction with respect to matters assigned to the other subcommittees insofar as they may affect the region.	(9) Совместной юрисдикции по надзору в отношении вопросов, переданных другим подкомитетам, в той мере, в какой они могут повлиять на соответствующий регион .
(10) Oversight of foreign assistance activities affecting the region.	(10) Контроля над деятельностью по оказанию иностранной помощи, влияющей на регион .
(11) Such other matters as the Chairman of the full Committee may determine.	(11) Других вопросов, которые может определить председатель Комитета полного состава .



*The Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations:*

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

- international health issues, including transboundary infectious diseases, maternal health and child survival, and programs related to the global ability to address health issues; population issues;
- the United Nations and its affiliated agencies (excluding peacekeeping and enforcement of United Nations or other international sanctions);
- the American Red Cross;
- and the Peace Corps.

In addition, legislation and oversight pertaining to:

- implementation of the Universal Declaration of Human Rights;
- other matters relating to internationally recognized human rights, including legislation aimed at the promotion of human rights and democracy generally;
- and the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, and related issues.

*The Subcommittee on Asia, the Pacific and Nonproliferation:*

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

- nonproliferation matters involving nuclear, chemical, biological and other weapons of mass destruction.

*Подкомитет по Африке, Всемирной охране здоровья, Всемирным правам человека и Международным организациям:*

В дополнение к региональной юрисдикции, осуществляется надзор над:

- международными вопросами здравоохранения, включая трансграничные инфекционные заболевания, охраной материнства и выживанием детей, а также над программами, связанными с глобальной способностью решать проблемы в сфере здравоохранения;
- вопросами народонаселения; ООН и связанными с ней учреждениями (за исключением миротворчества и обеспечения соблюдения санкций ООН или других международных санкций);
- Американским обществом Красного Креста;
- и Корпусом мира.

Кроме того, к сфере полномочий Подкомитета относится законодательство и надзорная функция в отношении:

- Реализации всеобщей декларации прав человека;
- Другим вопросам, касающимся международно признанных прав человека, включая законодательство, направленное на поддержку прав человека и демократии в целом;
- Гаагской конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей и связанным с этим вопросам.

*Подкомитет по Азии, Тихоокеанскому региону и нераспространению оружия массового поражения:*

В дополнение к его региональной юрисдикции, осуществляет надзор над:

- вопросами нераспространения ядерного, химического, биологического и другого оружия массового поражения.

*The Subcommittee on Europe, Eurasia, Energy and the Environment:*

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

- Global energy trends;
- Energy security, responses to energy crises and challenges;
- International efforts to reduce greenhouse gas emissions;
- Development of renewable energy technologies;
- Promotion of transparency and good governance in the global energy sector;
- Universal access to uninterrupted and
- Affordable energy;
- Environmental conservation and wildlife
- Protection.

*Подкомитет по Европе, Евразии, энергетике и окружающей среде:*

В дополнение к региональной юрисдикции, осуществляется надзор над:

- Глобальными энергетическими тенденциями;
- Энергетической безопасностью, реагированием на энергетические кризисы и вызовы;
- международными усилиями по сокращению выбросов парниковых газов;
- развитием технологий возобновляемых источников энергии;
- продвижением принципов открытости и надлежащего управления в мировом энергетическом секторе;
- всеобщим доступом к бесперебойной и доступной энергии;
- сохранением окружающей среды и охраной дикой природы.

*The Subcommittee on the Middle East, North Africa and International Terrorism:*

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

- International terrorist threats, United States' efforts to manage and coordinate international programs to prevent and combat terrorism as coordinated by the Department of State and other agencies, and efforts to bring international terrorists to justice.

*Подкомитет по Ближнему Востоку, Северной Африке и международному терроризму:*

В дополнение к его региональной юрисдикции осуществляется надзор над:

- Международными террористическими угрозами, усилиями США по управлению и координации международных программ по предотвращению и борьбе с терроризмом, координируемых Государственным департаментом и другими ведомствами, и усилиями по привлечению международных террористов к ответственности .

# OSCE

PARTICIPATING STATES



## THE COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE

The Commission on Security and Cooperation in Europe, also known as the U.S. Helsinki Commission, is an independent commission of the U.S. Federal Government.

For 40 years, the Commission has monitored compliance with the Helsinki Accords and advanced comprehensive security through promotion of human rights, democracy, and economic, environmental, and military cooperation in the 57-nation OSCE region.

[Our Structure](#): Learn more about the work of the Helsinki Commission, along with our leadership, Commissioners, and staff.

## КОМИССИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе, известная также как Хельсинкская комиссия США, является независимой комиссией Федерального правительства США.

В течение 40 лет Комиссия следит за соблюдением Хельсинкских соглашений и содействует обеспечению всеобъемлющей безопасности путем продвижения прав человека, демократии и экономического, экологического и военного сотрудничества в регионе ОБСЕ, в который входят 57 стран.

[Наша структура](#): Узнайте больше о работе Хельсинкской комиссии, а также о ее руководстве, членах и сотрудниках.

**Our History:** The Helsinki Commission was founded in 1976 to strengthen the legitimacy of human rights monitoring; to defend those persecuted for acting on their rights and freedoms; to ensure that violations of Helsinki provisions were given full consideration in U.S. foreign policy; and to gain international acceptance of human rights violations as a legitimate subject for one country to raise with another.

#### **The Helsinki Process and the OSCE:**

On August 1, 1975, the leaders of the original 35 participating States gathered in Helsinki and signed the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, also known as the Helsinki Accords.

The Final Act is not a treaty, but rather a politically binding agreement that contains a

#### **Commission and the world's largest regional security organization**

The Helsinki Commission Chairman and Co-Chairman are selected by the President of the Senate and Speaker of the House and rotate their positions between the chambers with each new Congress, or every two years. The Helsinki Commission consists of 21 Commissioners, 18 of whom come from the U.S. Congress.

Nine Senators and nine Representatives – five from the majority and four from the minority in each chamber – are selected by the President of the Senate and the Speaker of the House, respectively.

The remaining three Commissioners are appointed by the President of the United States from the Departments

**Наша история:** Хельсинкская комиссия была основана в 1976 г. для дальнейшего

укрепления законности мониторинга прав человека; защиты лиц, подвергшихся преследованиям за реализацию своих законных прав и свобод; обеспечения всестороннего учета нарушений Хельсинкских соглашений во внешней политике США; получения международного признания нарушений прав человека в качестве законного предмета обсуждения между странами.

#### **Хельсинкский процесс и ОБСЕ:**

1 августа 1975 года лидеры первоначальных 35 государств-участников собрались в Хельсинки и подписали Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, также известный как Хельсинкские соглашения. Заключительный акт – не договор, а скорее политически обязывающее соглашение, которое содержит широкий спектр мер, направленных на укрепление безопасности и сотрудничества в регионе, простирающемся от Ванкувера до Владивостока.

#### **Комиссия и крупнейшая в мире организация по региональной безопасности.**

Председатель и сопредседатель Хельсинкской комиссии избираются Председателем Сената и Спикером Палаты представителей и меняются между собой местами с каждым новым Конгрессом, или каждые два года. Восемнадцать из 21 члена Комиссии представляют Конгресс США.

Девять сенаторов и девять членов Палаты представителей – пять от большинства и четыре от меньшинства в каждой палате – избираются соответственно Председателем Сената и Спикером Палаты представителей.

Остальные три члена Комиссии назначаются Президентом Соединенных Штатов из числа должностных

of State, Defense and Commerce, usually at the Assistant Secretary level.

Members of the U.S. Helsinki Commission are supported by a small professional staff with in-depth regional and policy expertise.

Because the Helsinki Final Act defines security in a uniquely comprehensive manner, the work of the Helsinki Commission covers issues in all three “dimensions” of the OSCE:

- The politico-military (“first”);
- The economic and environmental (“second”);
- And the human (“third”).

These issues range from hard security issues such as dealing with weapons proliferation and combating terrorism, to combating corruption through economic transparency, to promoting full respect for human rights and fundamental freedoms across the 57-nation OSCE region.

[Anti-Semitism](#)  
[Citizenship and Political Rights](#)  
[Confidence and Security Building Measures](#)  
[Conflict Prevention/Rehabilitation](#)  
[Corruption](#)  
[Economic Cooperation and Trade](#)  
[Elections](#)  
[Energy and Environment](#)  
[Freedom of Association and Assembly](#)  
[Freedom of Movement](#)  
[Freedom of Speech and Expression](#)  
[Freedom of the Media](#)  
[Freedom of Thought, Conscience, Religion, or Belief](#)  
[Gender Equality](#)  
[Genocide and Crimes against Humanity](#)  
[Good Governance and the Rule of Law](#)  
[Helsinki Commission](#)  
[Human Trafficking](#)  
[International Law](#)

лиц Госдепартамента, министерств обороны и торговли (как правило, на уровне помощника министра). Членам Хельсинкской комиссии США оказывает поддержку небольшой штат специалистов, имеющих значительный опыт работы в регионе и в политике в целом.

Поскольку Хельсинкский заключительный акт рассматривает безопасность во всей ее полноте, работа Хельсинкской комиссии охватывает различные области всех трех “измерений” ОБСЕ:

- военно-политического (“первого”);
- экономического и экологического (“второго”);
- и человеческого (“третьего”).

Это как сложные проблемы безопасности – борьба с распространением оружия и терроризмом, противодействие коррупции путем повышения прозрачности экономики – так и вопросы содействия полному уважению прав человека и основных свобод во всем регионе ОБСЕ, в который входят 57 стран.

[Антисемитизм](#)  
[Гражданство и политические права](#)  
[Меры укрепления доверия и безопасности](#)  
[Предотвращение конфликтов](#)  
[/Восстановление](#) [Коррупция](#)  
[Экономическое сотрудничество и торговля](#)  
[Выборы](#)  
[Энергетика и окружающая среда](#)  
[Свобода ассоциаций и собраний](#)  
[Свобода передвижения](#)  
[Свобода слова и выражения мнений](#)  
[Свобода средств массовой информации](#)  
[Свобода мысли, совести, религии и убеждений](#)  
[Гендерное равенство](#)  
[Геноцид и преступления против человечности](#)  
[Благое управление и верховенство права](#)  
[Хельсинкская комиссия](#)  
[Торговля людьми](#)  
[Международное право](#)



[International Organizations](#)  
[International Parental Child Abduction](#)  
[Internet Freedom](#)  
[Migration, Refugees, and Displaced Persons](#)  
[Military Aspects of Security](#)  
[Minority Rights](#)  
[OSCE Asian Partners](#)  
[OSCE Institutions, Structures, and Meetings](#)  
[OSCE Mediterranean Partners](#)  
[Property Claims](#)  
[Racism](#)  
[Roma](#)  
[Territorial Integrity](#)  
[Terrorism](#)  
[Tolerance and Non Discrimination](#)  
[Torture](#)

[Международные организации](#)  
[Международное похищение детей Родителями](#)  
[Свобода Интернета](#)  
[Миграция, беженцы и перемещенные лица](#)  
[Военные аспекты безопасности](#)  
[Права меньшинств](#)  
[Азиатские партнеры ОБСЕ](#)  
[Институты, структуры и встречи ОБСЕ](#)  
[Средиземноморские партнеры ОБСЕ](#)  
[Имущественные претензии](#)  
[Расизм](#)  
[Ромы](#)  
[Территориальная целостность](#)  
[Терроризм](#)  
[Терпимость и недискриминация](#)  
[Применение пыток](#)

The Commission contributes to the formulation of U.S. policy toward the OSCE and the participating states and takes part in its execution, including through Member and staff participation on official U.S. delegations to OSCE meetings and in certain OSCE bodies.

Members of the Commission have regular contact with parliamentarians, government officials, NGOs, and private individuals from other OSCE participating states.

The Commission convenes public hearings and briefings with expert witnesses on OSCE-related issues; issues public reports concerning implementation of OSCE commitments in participating States; publishes a periodic Digest with up-to-date information on OSCE developments and Commission activities; and organizes official delegations to participating States and OSCE meetings to address and assess democratic, economic, and human rights developments firsthand.

<https://www.csce.gov/international-impact/events/hearings>

Комиссия вносит свой вклад в разработку политики США в отношении ОБСЕ и государств-участников и принимает участие в ее осуществлении, в том числе посредством участия членов Конгресса и сотрудников его аппарата в официальных делегациях США на заседаниях ОБСЕ и в ряде ее органов.

Члены Комиссии поддерживают регулярные контакты с парламентариями, членами правительства, НПО и отдельными гражданами других стран-участниц ОБСЕ.

Комиссия организует публичные слушания и брифинги со свидетелями-экспертами по вопросам, связанным с ОБСЕ; издает публичные доклады об осуществлении обязательств ОБСЕ в государствах-участниках; публикует периодический сборник с актуальной информацией о мероприятиях ОБСЕ и деятельности Комиссии; направляет официальные делегации в страны-участницы и на совещания ОБСЕ для непосредственного ознакомления и оценки происходящего в области демократии, экономики и прав человека.

<https://www.csce.gov/international-impact/events/hearings>



## DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN U.S. FOREIGN POLICY: TOOLS AND CONSIDERATIONS FOR CONGRESS

Congressional Research Service  
<https://crsreports.congress.gov>

Updated January 4, 2024

Michael A. Weber  
*Analyst in Foreign Affairs*

### SUMMARY

U.S. law declares the promotion and protection of democracy, human rights, and fundamental freedoms to be “principal” and “fundamental” goals of U.S. foreign policy. Congress has debated matters of democracy and human rights in the conduct of U.S. foreign policy, often

## ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США: МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ КОНГРЕССА

Исследовательская служба Конгресса США  
<https://crsreports.congress.gov>

Редакция от 4 января 2024 года.

Майкл А. Вебер  
*Аналитик в области международных отношений*

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

Законодательством Соединенных Штатов продвижение и защита демократических ценностей, прав человека и основных свобод закреплены в качестве «приоритетных» и «основополагающих» целей внешнеполитической деятельности государства. Конгресс на систематической основе рассматривает вопросы демократии и прав

as a source of pressure on the executive branch to place greater and more consistent emphasis on these issues.

Beginning in the 1970s in particular, Congress initiated and led a gradual process through which issues of democracy and human rights gained greater prominence in the U.S. foreign policy agenda. At the same time, U.S. policymakers have often pursued efforts to defend and promote democracy and human rights overseas selectively and in some tension with competing foreign policy priorities.

Some democracy experts view the mid-1970s as the starting point of a global expansion of democracy (some of them calling it democracy's "third wave") that further accelerated with the disintegration and ultimate collapse of the Soviet Union in 1991.

Optimism among some U.S. policymakers in the early post-Cold War period over the capacity of the United States to engender more humane and democratic governance overseas has since eroded to some degree, however. This erosion has occurred in the face of competing strategic imperatives, difficulties the U.S. government has faced in its attempts to foster rights-respecting and democratic political systems following U.S. military invasions in Afghanistan and Iraq, and expanding challenges to democracy and human rights around the globe.

Among these challenges are those related to some governments' restrictions on civil society and media, incremental forms of "democratic backsliding," technological developments, and the international influence of authoritarian governments.

человека в рамках внешнеполитической деятельности США, что зачастую служит существенным фактором воздействия на исполнительную власть для усиления и систематизации работы в данном направлении. Следует отметить, что с начала 1970-х годов благодаря инициативам и целенаправленной деятельности Конгресса был обеспечен последовательный процесс повышения приоритетности вопросов демократии и прав человека во внешнеполитической повестке США. При этом американское руководство зачастую придерживается избирательного подхода в области защиты и продвижения демократии и прав человека за рубежом, что нередко создает определенные противоречия с иными внешнеполитическими приоритетами.

По оценкам ряда экспертов в области демократии, середина 1970-х годов ознаменовала начало нового этапа глобального расширения демократии (именуемого в экспертном сообществе «третьей волной» демократизации), которое получило дополнительный импульс после распада и последующего прекращения существования Советского Союза в 1991 году. Вместе с тем, оптимистические прогнозы, преобладавшие среди определенных кругов американского руководства в первые годы после окончания холодной войны относительно возможностей США по формированию более гуманных и демократических систем управления за рубежом, претерпели существенную корректировку. Данная тенденция обусловлена совокупностью факторов, включая наличие конкурирующих стратегических задач, значительные затруднения, с которыми столкнулось правительство США при реализации планов создания правовых и демократических политических систем после военных операций в Афганистане и Ираке, а также усиливающееся давление на демократические институты и права человека в глобальном масштабе. К числу актуальных вызовов следует отнести ограничения, вводимые некоторыми государствами в отношении деятельности институтов гражданского общества и средств массовой информации, постепенное «размывание демократических основ», влияние технологического развития, а также возрастающую роль на международной арене государств с авторитарным типом правления.

Congressional action has resulted in a growing and evolving array of statutory provisions and associated policy tools that the U.S. government can use to address matters related to democracy and human rights in foreign contexts.

These tools include democracy assistance programs; executive branch reporting requirements; U.S. engagement through international institutions and initiatives; statutory provisions restricting foreign assistance and arms sales; authorities for targeted sanctions; and import restrictions and export controls, among others. As Congress conducts oversight, appropriates resources, and considers additional authorities for promoting democracy or human rights globally, it may consider the following issues:

– **U.S. Interests and Tensions with Other Objectives.**

Proponents of efforts by the United States to promote democracy and human rights overseas argue that such efforts serve long-term U.S. interests. These efforts may at times be in tension with other U.S. foreign policy goals, however. In the current period of intensified competition with the governments of China and Russia, a U.S. emphasis on democracy and human rights may support the pursuit of some U.S. objectives while also contributing to the complexity of other policy questions facing U.S. policymakers.

В результате законодательной деятельности Конгресса сформирована и продолжает совершенствоваться комплексная система нормативно-правовых положений и соответствующих механизмов внешнеполитической деятельности, применяемых правительством США для решения задач в области демократии и прав человека на международном уровне. К указанным механизмам относятся программы содействия демократизации, обязательная отчетность исполнительной власти, участие США в деятельности международных институтов и инициатив, законодательные ограничения на предоставление помощи иностранным государствам и поставки вооружений, полномочия по введению адресных санкций, механизмы импортного и экспортного контроля, а также иные инструменты воздействия. При осуществлении надзорных функций, распределения ресурсов и рассмотрения дополнительных полномочий по продвижению демократии и прав человека на глобальном уровне Конгрессу целесообразно принимать во внимание следующие аспекты:

– **Национальные интересы США: поиск баланса между различными внешнеполитическими приоритетами.**

Приверженцы усилий США по продвижению демократических ценностей и прав человека за рубежом указывают на соответствие данной деятельности долгосрочным интересам США. Однако в ряде случаев такие усилия могут противоречить иным внешнеполитическим целям США. В условиях нарастающего противостояния с руководством КНР и России приоритетное внимание США к вопросам демократии и прав человека может способствовать реализации определенных национальных интересов США, при этом создавая дополнительные сложности при решении иных политических задач, стоящих перед руководством США.



– **Impact and Effectiveness.**

Evaluating the impact of U.S. democracy and human rights efforts is difficult, and these efforts may face more challenges in the current period than in the early post-Cold war years. In general, experts view governance-related developments as protracted, uncertain, and nonlinear processes, with often considerable constraints on the ability of the United States (or other foreign actors) to influence them.

– **Criticisms and Questions About U.S. Credibility.**

Some critics assert that U.S. democracy and human rights promotion constitutes an imposition of American values on other societies and “interference” in foreign governments’ internal affairs. Other criticisms include, for example, that the U.S. government holds the governments of strategic partners to different democracy and human rights standards than it does adversarial governments, and that the United States lacks credibility given its own domestic democracy and human rights challenges and its actions abroad that have negatively affected democracy and human rights.

– **Оценка результативности и действенности предпринимаемых США мер.**

Анализ эффективности усилий США в области демократии и прав человека сопряжен с определенными трудностями, при этом в текущий период реализация данных усилий может сталкиваться с более серьезными препятствиями, чем в начальный период после окончания холодной войны. По мнению экспертного сообщества, процессы, связанные с государственным управлением, в целом носят длительный, неопределенный и нелинейный характер, что существенно ограничивает возможности США (как и иных внешних субъектов) по оказанию влияния на их развитие.

– **Критические замечания и вопросы к объективности и последовательности позиции США.**

Ряд критиков полагает, что продвижение США демократии и прав человека является навязыванием американских ценностей другим обществам и «вмешательством» во внутренние дела иностранных государств. В числе иных критических оценок следует отметить применение правительством США различных стандартов в области демократии и прав человека к правительствам стратегических партнеров и государствам, рассматриваемым в качестве противников. Кроме того, доверие к позиции США снижают как имеющиеся внутренние проблемы в сфере демократии и прав человека, так и их действия за рубежом, оказавшие дестабилизирующее влияние на демократические процессы и права человека.



## **INTRODUCTION**

U. S. law states that the promotion and protection of democracy and human rights are “principal” and “fundamental” goals of U.S. foreign policy. Congress, having enacted such goals, has shaped the manner and degree to which U.S. government policy strives to achieve these goals in practice.

Since the 1970s in particular, congressional action has resulted in a growing and evolving array of statutory provisions and associated policy tools to address matters related to democracy and human rights in foreign contexts. Congress authorizes, appropriates resources for, and oversees, the use of these tools. This report summarizes the origins and evolution of U.S. policy in this area, with a focus on the role of Congress. It also describes key policy tools; highlights selected global challenges that may affect current U.S. efforts; and analyzes selected policy matters Congress may consider.

In addition, the report highlights CRS resources on topics addressed in this report.

### **Scope of This Report: The Relationship Between Democracy and Human Rights**

This report focuses on U.S. foreign policy developments and policy tools that relate to democracy and human rights.

The report’s grouping together of democracy and human rights reflects that Congress often approaches these issues in tandem. Democracy and human rights are distinct yet interrelated, overlapping concepts.

Among the human rights articulated in the United Nations Universal Declaration of Human Rights, for instance, is Article 21, which provides that “the will of the people shall be the basis of the authority of

## **ВВЕДЕНИЕ**

Законодательством США продвижение и защита демократических ценностей, прав человека и основных свобод закреплены в качестве «приоритетных» и «основополагающих» целей внешнеполитического курса государства. Конгресс, закрепив эти цели на законодательном уровне, сформировал подходы и определил степень их практической реализации в рамках государственной политики США.

Начиная с 1970-х годов, в результате законотворческой деятельности Конгресса сформирована и последовательно совершенствуется система нормативно-правовых положений и сопутствующих механизмов внешнеполитической деятельности, направленных на решение вопросов, связанных с демократией и правами человека на международном уровне. Конгресс осуществляет утверждение и контроль применения данных механизмов, а также выделяет необходимые ресурсы.

В настоящем докладе представлен анализ истоков и эволюции политики США в данной области с акцентом на роль Конгресса.

В документе также описываются ключевые инструменты реализации политики, рассматриваются основные глобальные вызовы, влияющие на текущую деятельность США, и анализируются приоритетные направления, требующие внимания Конгресса.

### **О предмете доклада: взаимосвязь демократии и прав человека**

Настоящий доклад посвящен анализу развития нормативно-правовой базы и механизмов реализации внешнеполитических подходов США в области демократии и прав человека.

Совместное рассмотрение вопросов демократии и прав человека в данном документе обусловлено тем, что Конгресс, как правило, рассматривает эти вопросы во взаимосвязи. Демократия и права человека представляют собой самостоятельные, но при этом взаимосвязанные и взаимодополняющие категории.

В частности, в статье 21 Всеобщей декларации прав человека ООН определено, что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить

government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”

At the same time, many conceptions of democracy include not only basic elements of electoral political competition and participation, but also protections for individual rights and freedoms, such as freedoms of expression, assembly, and association.

## Origins of U.S. Policy

For over a century, some U.S. policymakers have maintained that the defense of fundamental freedoms around the world should be a goal of U.S. foreign policy. Supporters of this view have asserted a moral obligation on the part of the United States, and some also have justified their arguments on the basis of national security.

From the national security perspective, an overarching theme has been a perceived relationship between peace and world order and the existence of partnerships among rights-respecting democracies. In one of the early articulations of this sentiment in U.S. political rhetoric, President Woodrow Wilson in 1917 advocated for U.S. entry into World War I in part by arguing that “a steadfast concert for peace can never be maintained except by a partnership of democratic nations. No autocratic government could be trusted to keep faith within it or observe its covenants.”

It was not until the aftermath of the atrocities of World War II, however, that national governments came to more formally accept democracy- and human rights-related matters as issues of international concern.

выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

При этом многие концепции демократии включают в себя не только основные элементы политической конкуренции и участия через выборы, но и защиту индивидуальных прав и свобод, таких как свобода выражения мнения, собраний и объединений.

## Истоки и эволюция

### внешнеполитического курса США

На протяжении более века отдельные представители американского политического руководства последовательно отстаивали позицию, согласно которой защита фундаментальных свобод во всем мире должна являться одним из ключевых направлений внешней политики США. Странники данной позиции указывали на моральные обязательства Соединенных Штатов, при этом часть из них обосновывала свою точку зрения соображениями национальной безопасности.

С этой точки зрения обеспечения национальной безопасности ключевое значение придается фундаментальной взаимосвязи между поддержанием мира и международного правопорядка и развитием партнерских отношений между демократическими государствами, обеспечивающими соблюдение прав человека. Одним из первых примеров подобной риторики в американской политической традиции стало выступление Президента Вудро Вильсона в 1917 году в обоснование вступления США в Первую мировую войну, в котором он, в частности, подчеркнул, что «установление устойчивого мира возможно только при условии объединения демократических государств. Авторитарным режимам нельзя доверять в вопросах соблюдения верности такому союзу и выполнения принятых обязательств».

Принципиальное значение вопросов демократии и прав человека как предмета международного внимания было признано лишь после трагических событий Второй мировой войны.

The 1945 United Nations (U.N.) Charter—while expressly not authorizing the United Nations “to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state”—declared that the organization would promote “universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.” Further, the U.N. Charter pledged its members to take “joint and separate action” in cooperation with the United Nations for the achievement of such purpose. Three years later, the U.N. General Assembly adopted the nonbinding Universal Declaration of Human Rights (UDHR), the preamble of which declares that “recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world.”

The UDHR, which articulates a range of human rights—including civil and political rights, economic, social and cultural rights, and rights against certain forms of ill-treatment—was followed by an array of binding international human rights treaties.

Efforts of the United States and its allies to construct a postwar international order were “based, in part, on the assumption that no order would be sustainable if not built on a foundation of democracies with shared values.” However, the U.S. commitment to defend human rights and democratic governance overseas was not an institutionalized feature of U.S. foreign policy, and was pursued by some policymakers selectively and in some tension with competing foreign policy priorities.

This included the U.S. government’s overriding priority during the Cold War (1947-1991) to combat the influence of the Soviet Union and the spread of communism. In some cases, the United

Устав Организации Объединенных Наций (ООН) 1945 года, хотя и содержал прямое указание о неправомерности организации «на вмешательство в дела, относящиеся к внутренней компетенции любого государства», закрепил положение о том, что Организация будет содействовать «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, независимо от расовой и половой принадлежности, языка и вероисповедания».

При этом Устав закрепил обязательство государств-членов осуществлять «совместные и самостоятельные действия» в сотрудничестве с ООН для достижения указанной цели.

В развитие данных положений три года спустя Генеральная Ассамблея ООН приняла носящую рекомендательный характер Всеобщую декларацию прав человека (ВДПЧ), в преамбуле которой установлено, что «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира».

Вслед за ВДПЧ, закрепившей комплекс прав человека, включая гражданские и политические права, экономические, социальные и культурные права, а также права на защиту от определенных форм жестокого обращения, был принят ряд юридически обязательных международных договоров в области прав человека.

Усилия Соединенных Штатов и их союзников по формированию послевоенного международного порядка основывались, в том числе, на принципиальном понимании того, что устойчивый миропорядок возможен только при опоре на сообщество демократических государств с общими ценностями.

Однако приверженность защите прав человека и демократического правления за рубежом не была институционально закреплена во внешнеполитическом курсе США и реализовывалась отдельными представителями руководства США избирательно, вступая в определенные противоречия с иными внешнеполитическими приоритетами.

В контексте холодной войны (1947-1991 гг.) первостепенное значение имело противодействие влиянию Советского Союза и распространению коммунизма. В ряде случаев США оказывали всестороннюю поддержку процессам демократизации, как, например, в

States robustly supported democratization, such as in post-war Germany and Japan. In others, U.S. policy actively buttressed strategically important but repressive authoritarian allies, or in some instances sought the subversion or overthrow of elected governments that some U.S. officials deemed to be antithetical to U.S. interests, including in Guatemala, Iran, the Republic of the Congo, and Chile. In part for these reasons, U.S. democracy promotion was viewed with suspicion by people in many parts of the world.

### **Congressional Action Beginning in the 1970s.**

Over the years, Congress debated matters of democracy and human rights in the conduct of U.S. foreign policy, often as a source of pressure on the executive branch to place greater and more consistent emphasis on these issues. Beginning in the 1970s in particular, Congress initiated and led efforts through which democracy and human rights gradually gained greater prominence in the U.S. foreign policy agenda.

Historical accounts note that congressional action was preceded by, or occurred against the backdrop of, a variety of potentially salient factors, such as the U.S. civil rights movement; perceptions of global democratic decline accompanied by numerous military coups around the world; increasing transnational information flows and nongovernmental activism; Cold War politics and ideological divisions; public concern over issues such as the United States' involvement in Vietnam and U.S. support for authoritarian governments; and broader conflicts between Congress and the executive branch.

A series of 1973 House Foreign Affairs Committee subcommittee hearings on human rights examined efforts by

послевоенных Германии и Японии. В других случаях США осуществляли активную поддержку авторитарных режимов, имевших стратегическое значение для страны, несмотря на их репрессивный характер. Следует отметить, что в ряде случаев, включая Гватемалу, Иран, Республику Конго и Чили, США предпринимали действия, направленные на дестабилизацию или смену законно избранных правительств, которые, по мнению некоторых американских должностных лиц, противоречили национальным интересам страны. В результате продвижение демократии Соединенными Штатами воспринималось с недоверием во многих регионах мира.

### **Законодательная деятельность Конгресса в 1970-х годах.**

В рассматриваемый период Конгресс осуществлял систематическое рассмотрение вопросов демократии и прав человека во внешнеполитическом курсе США, что являлось эффективным инструментом воздействия на исполнительную власть в целях усиления и систематизации работы в данном направлении. С начала 1970-х годов по инициативе и под руководством Конгресса была обеспечена последовательная интеграция вопросов демократии и прав человека во внешнеполитическую повестку США.

В соответствии с имеющимися историческими документами, данному процессу способствовал комплекс ключевых факторов: развитие движения за гражданские права в США, растущая озабоченность упадком демократических институтов на фоне военных переворотов в различных странах мира, расширение международных информационных потоков и активизация деятельности неправительственных организаций. Значительное воздействие на развитие ситуации оказали политическая динамика периода холодной войны, идеологические противоречия, общественный резонанс в связи с участием США во вьетнамском конфликте и поддержкой авторитарных режимов, а также усиление разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти.

В ходе деятельности подкомитета Комитета по иностранным делам Палаты представителей в 1973 году были организованы комплексные слушания по правам человека.



international and nongovernmental organizations to protect human rights; U.S. policy toward rights-violating governments; and human rights conditions in foreign countries, including Bangladesh, Chile, and Northern Ireland, among other topics.

A subsequent March 1974 report by the subcommittee contended that neglect of human rights in U.S. foreign policy had “led the United States into embracing governments which practice torture and unabashedly violate almost every human rights guarantee pronounced by the world community.”

According to the report:

“Human rights should not be the only factor, or even always the major factor, in foreign policy decision-making. But a higher priority is urgently needed.... Respect for human rights in other countries is a rightful concern of Americans not because of any assumed mission on our part to impose our own standards on others; rather, it is that not only have many other countries used our Bill of Rights as a model for their constitutions, but international standards have been established by the U.N. Charter and other treaties which obligate governments to uphold most of the same rights which are basic in our own system. Furthermore, an increasingly interdependent world means that disregard for human rights in one country can have repercussions in others.... Thus, consideration for human rights in foreign policy is both morally imperative and practically necessary.”

The subcommittee made numerous policy recommendations, including the creation of dedicated offices in the State Department tasked with focusing on these issues. A few months later, the State Department’s Policy Planning Staff examined what, if anything, the U.S. government should be doing about human

В рамках слушаний рассматривались следующие вопросы: деятельность международных и неправительственных организаций по защите прав человека, политика США в отношении правительств, нарушающих права человека, а также ситуация с правами человека в различных странах, включая Бангладеш, Чили и Северную Ирландию.

В подготовленном по итогам слушаний докладе в марте 1974 года было отмечено, что недостаточное внимание к правам человека во внешнеполитическом курсе привело к тому, что «Соединенные Штаты были вынуждены поддерживать правительства, практикующие пытки и открыто нарушающие практически все гарантии прав человека, провозглашенные мировым сообществом».

В докладе особо подчеркивалось:

«Права человека не должны быть единственным или даже основным определяющим фактором при принятии внешнеполитических решений. Однако существует настоятельная необходимость в повышении приоритетности этого фактора... Заинтересованность американского общества в соблюдении прав человека в других странах не связана со стремлением к навязыванию собственных стандартов. Важность этого вопроса определяется тем, что многие государства при разработке своих конституций использовали в качестве основы американский Билль о правах. Кроме того, Устав ООН и другие международные договоры установили стандарты, обязывающие правительства соблюдать те же фундаментальные права, которые лежат в основе американской системы. В условиях возрастающей глобальной взаимозависимости пренебрежение правами человека в одной стране неизбежно отражается на ситуации в других... Таким образом, учет прав человека во внешней политике представляется необходимым как с моральной, так и с практической точки зрения».

По результатам работы подкомитет представил ряд рекомендаций, включая создание в Государственном департаменте профильных подразделений для работы по данным вопросам. В целях реализации данных рекомендаций Отдел политического планирования Госдепартамента приступил к всестороннему



rights violations overseas, as well as how the United States should deal with authoritarian governments.

The State Department began to take some action, including appointing new human rights personnel.

However, some historical accounts contend that resistance by some senior officials in the executive branch to placing greater emphasis on human rights in foreign policy—and to a greater congressional role in foreign policy generally—spurred Congress to take more, and stronger, legislative action.

By the end of the 1970s, Congress had taken a series of legislative actions to institutionalize human rights as a U.S. foreign policy concern.

This included enactment of Section 116 and, separately, Section 502B, of the Foreign Assistance Act of 1961 (P.L. 87-195, as amended). These provisions aimed to deny development and security assistance to foreign governments responsible for “gross violations of internationally recognized human rights,” and required what became the State Department’s annual Country Reports on Human Rights Practices.

Section 502B, as amended, declares that:

“The United States shall, in accordance with its international obligations as set forth in the Charter of the United Nations and in keeping with the constitutional heritage and traditions of the United States, promote and encourage increased respect for human rights and fundamental freedoms throughout the world without distinction as to race, sex, language, or religion. Accordingly, a principal goal of the foreign policy of the United States shall be to promote the increased observance of internationally recognized human rights by all countries.”

изучению возможных направлений деятельности правительства США в отношении нарушений прав человека за рубежом, а также механизмов взаимодействия с авторитарными режимами. В рамках практических мер Государственный департамент предпринял ряд шагов, включая назначение новых сотрудников по вопросам прав человека. Однако, как указывается в ряде исторических исследований, противодействие некоторых высокопоставленных представителей исполнительной власти усилению роли прав человека во внешней политике, а также расширению полномочий Конгресса во внешнеполитических вопросах в целом, обусловило необходимость принятия Конгрессом более решительных законодательных мер.

К концу 1970-х годов Конгресс осуществил комплекс законодательных мер, закрепивших права человека в качестве одного из основополагающих направлений внешней политики США. В частности, принципиальные изменения были внесены в Закон о помощи иностранным государствам 1961 года путем включения разделов 116 и 502B. Данные нормативные положения предусматривали прекращение оказания помощи в целях развития и в сфере безопасности тем иностранным правительствам, которые допускали «грубые нарушения международно признанных прав человека». На их основе был также установлен порядок подготовки ежегодных докладов Государственного департамента о ситуации с правами человека в странах мира.

В действующей редакции раздела 502B содержится следующее положение:

«Соединенные Штаты, в соответствии с международными обязательствами, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций, и исходя из своих конституционных основ и традиций, содействуют укреплению уважения к правам человека и основным свободам во всем мире независимо от расовой и половой принадлежности, языка и вероисповедания. Соответственно, содействие более полному соблюдению международно признанных прав человека всеми странами является одной из основных целей внешней политики Соединенных Штатов».

Legislation in the 1970s also solidified human rights within the State Department's bureaucracy by authorizing a senior official to lead a dedicated human rights bureau—the precursor to the Department's current Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (DRL).

Additionally, in response to restrictive emigration policies in the Soviet Union, Congress enacted Section 402 (popularly cited as the Jackson-Vanik amendment) of the Trade Act of 1974 (P.L. 93-618, as amended), denying permanent normal trade relations (PNTR) status to any nonmarket economy of a government that denies its citizens freedom to emigrate. Congress also passed legislation aimed at addressing human rights situations in numerous specific countries in Asia, Africa, Europe, and Latin America, including limiting or restricting foreign assistance on the basis of human rights concerns. Related to human rights in the Soviet Union and Eastern Europe, Congress took strong interest in the August 1975 Final Act of the Conference on Security and Co-Operation in Europe (commonly referred to as the Helsinki Final Act or the Helsinki Accords), including by establishing the independent Commission on Security and Cooperation in Europe to monitor compliance with the agreement's provisions, particularly those regarding humanitarian- and human rights-related matters.

In the executive branch, the Administration of Jimmy Carter (1977-1981) emphasized human rights—broadly conceived to include rights to integrity of the person, civil and political rights, and some economic rights—as a major foreign policy concern, although the United States continued to support certain authoritarian governments viewed as strategically important.

В рамках законодательных инициатив 1970-х годов в структуре Государственного департамента было сформировано специализированное подразделение по правам человека под руководством должностного лица высокого ранга. Впоследствии указанное подразделение было преобразовано в действующее в настоящее время Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда (DRL).

В качестве ответной меры на ограничительную эмиграционную политику Советского Союза в Закон о торговле 1974 года (Публичный закон 93-618 в действующей редакции) была включена поправка Джексона-Вэника (раздел 402). В соответствии с данной поправкой странам с нерыночной экономикой, правительства которых ограничивают право своих граждан на эмиграцию, не предоставляется статус постоянных нормальных торговых отношений.

В этот же период Конгресс принял ряд законов, направленных на урегулирование проблем в области прав человека в различных странах Азии, Африки, Европы и Латинской Америки, в том числе путем ограничения или прекращения предоставления помощи иностранным государствам на основании нарушений прав человека.

В контексте обеспечения прав человека в Советском Союзе и странах Восточной Европы существенное значение приобрело подписание Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в августе 1975 года (известного также как Хельсинкские соглашения). В целях обеспечения мониторинга соблюдения положений Хельсинкских соглашений, особенно в части, касающейся гуманитарных вопросов и прав человека, была учреждена независимая Комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В исполнительной ветви власти администрация Джими Картера (1977-1981) определила защиту прав человека в качестве ключевого приоритета внешней политики, подразумевая под этим право на личную неприкосновенность, гражданские и политические права, а также отдельные аспекты экономических прав. Вместе с тем США продолжали поддерживать ряд авторитарных режимов, имевших стратегическое значение.

The successor Ronald Reagan Administration (1981-1989) focused on promoting democracy and political freedoms, particularly in Communist states. In the 1980s, Congress and the Reagan Administration established foundational elements of modern democracy assistance.

A key element was the creation of the National Endowment for Democracy (NED), a private entity that was specifically authorized by Congress in 1983 to receive federal funds to support democracy overseas.<sup>32</sup> NED's creation represented a novel approach of providing grants to local civil society organizations to support bottom-up democracy and human rights movements abroad.

### **Post-Cold War Era.**

Some democracy experts view the mid-1970s as the starting point of a new global expansion of democracy (referred to by some experts as democracy's "third wave") that further accelerated with the disintegration and ultimate collapse of the Soviet Union in 1991.

The end of the Soviet Union left the United States without a major strategic or ideological competitor, bringing forth new optimism among some U.S. policymakers about the capacity of the United States to shape global developments and engender more humane and democratic governance overseas. With the overriding strategic logic of the Cold War receding, democracy and human rights issues began to assume a more central place on the U.S. foreign policy agenda.

U.S. democracy and human rights efforts broadened and became more universal in geographic focus in this period. Some U.S. policymakers initially devoted particular

Последующая администрация Рональда Рейгана (1981-1989) сконцентрировала усилия на продвижении демократии и политических свобод, уделяя особое внимание коммунистическим государствам.

В 1980-х годах Конгресс во взаимодействии с администрацией Рейгана сформировал основополагающие элементы современной системы содействия развитию демократии.

Ключевым компонентом этой системы стало создание Национального фонда в поддержку демократии (НФД) - частной организации, получившей в 1983 году специальное разрешение Конгресса на использование федеральных средств для поддержки демократии за рубежом.

### **Период после окончания холодной войны.**

По оценкам экспертного сообщества, середина 1970-х годов стала отправной точкой нового глобального расширения демократии (характеризуемого как «третья волна демократизации»), которое получило дополнительный импульс после распада и прекращения существования Советского Союза в 1991 году.

Прекращение существования СССР привело к исчезновению ключевого стратегического и идеологического конкурента США, что способствовало возникновению у американского руководства большего оптимизма в отношении возможностей США по обеспечению влияния на глобальные процессы и содействию формированию более гуманных и демократических систем управления в зарубежных странах. По мере угасания стратегических императивов времен холодной войны вопросы демократии и прав человека стали приобретать более существенное значение во внешнеполитической повестке США.

США существенно расширили масштабы и географический охват своей деятельности в области поддержки демократии и защиты прав человека.

attention to supporting democratic transitions in Eastern Europe and the emerging states of the former Soviet Union.

Congress enacted legislation that in part authorized, and laid out the broader policy framework for, assistance to these countries through the Support for East European Democracy (SEED) Act of 1989 (P.L. 101-179, concerning Poland and Hungary) and the Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets (FREEDOM) Support Act of 1992 (P.L. 102- 511).

U. S. presidential strategic documents, beginning with the Bill Clinton Administration's national security strategies (NSS), featured democracy promotion as an overarching strategic priority, and the State Department and U.S. Agency for International Development (USAID) began to more robustly and systematically pursue democracy assistance efforts.

Beyond efforts in Europe and Eurasia, U.S. efforts in these years sought to support democratic transitions in a number of countries in Africa, Asia, and Latin America. U.S. policymakers also sought in some instances to use the aforementioned Trade Act of 1974 to link trade matters with human rights conditions, including notably with regard to the People's Republic of China (PRC, or China).

In the years that followed, Congress further institutionalized and refined issues of human rights and democracy in U.S. foreign policy and fostered the development of an array of policy tools (see "Selected Policy Tools and the Congressional Role").

This included laws that:

- Imposed additional and more targeted restrictions on assistance on the basis of human rights (e.g., the "leahy laws" Restricting assistance to foreign

На первоначальном этапе приоритетное внимание уделялось поддержке демократических преобразований в Восточной Европе и государствах, образовавшихся на территории бывшего Советского Союза.

Конгресс разработал и принял законодательные акты, определившие правовую основу и механизмы оказания помощи этим странам: Закон о поддержке демократии в Восточной Европе 1989 года (в отношении Польши и Венгрии) и Закон о поддержке свободы для России и формирующихся евразийских демократий и открытых рынков 1992 года.

В стратегических документах США продвижение демократии было закреплено в качестве одного из приоритетных направлений, начиная со стратегии национальной безопасности, принятой администрацией Билла Клинтона. Государственный департамент и Агентство США по международному развитию (USAID) приступили к реализации комплексных и системных программ содействия развитию демократии.

Наряду с поддержкой демократических преобразований в странах Восточной Европы и бывшего СССР, Соединенные Штаты инициировали аналогичные программы в странах Африки, Азии и Латинской Америки. Особое внимание было уделено использованию торгово-экономических механизмов для улучшения ситуации с правами человека. Характерным примером данного подхода стало применение положений Закона о торговле 1974 года в отношениях с Китайской Народной Республикой.

В последующие годы Конгресс осуществил дальнейшую институционализацию вопросов прав человека и демократии во внешнеполитическом курсе США, а также обеспечил формирование комплексного инструментария реализации данного курса (см. «Механизмы реализации внешнеполитического курса США в области демократии и прав человека: роль и функции Конгресса»).

- Были разработаны и внедрены дополнительные критерии предоставления помощи иностранным государствам. В этом контексте «законы Лихи» установили запрет



- security force units on the basis of human rights);
  - Appropriated funding for democracy assistance programs administered by USAID, the state department, and ncd;
  - Created new foreign assistance, reporting, bureaucratic structures, and authorities related to issues of concern (e.g., through the international religious freedom act of 1998, the trafficking victims protection act of 2000, and the advance democracy act of 2007);
  - Established the millennium challenge corporation to provide economic assistance based on performance indicators, including those related to democracy and human rights;
  - Created new commissions and other oversight mechanisms (e.g., the congressional-executive commission on china and the u.s. Commission on international religious freedom);
  - Authorized targeted sanctions against individuals and entities on the basis of human rights violations or corruption.
- на оказание содействия подразделениям иностранных сил безопасности, причастным к нарушениям прав человека.
  - Было обеспечено целевое финансирование программ содействия демократии через USAID, Государственный департамент и Национальный фонд в поддержку демократии.
  - Значительным этапом стало принятие ряда профильных законов: о международной религиозной свободе (1998 год), о защите жертв торговли людьми (2000 год) и о продвижении демократии (2007 год).
  - Было учреждено новое ведомство - Корпорация «Вызовы тысячелетия», осуществляющее выделение экономической помощи с учетом показателей развития демократических институтов и состояния прав человека в странах-получателях.
  - Для усиления контроля были сформированы новые надзорные механизмы, включая Исполнительную комиссию Конгресса по Китаю и Комиссию США по международной религиозной свободе.
  - Был внедрен механизм применения целевых санкций к лицам и организациям, причастным к нарушениям прав человека или коррупционной деятельности.

## 9/11 and Contemporary Challenges.

In the wake of the September 11, 2001 terrorist attacks, democracy and human rights promotion efforts became intertwined to some degree with an overriding policy focus on combating terrorism.

Most notably, the United States launched ambitious projects that aimed to foster democracy in Afghanistan and Iraq following U.S. military invasions. The United States also increased funding for democracy promotion assistance activities globally during these years. Even so, short-term strategic considerations at times reportedly clashed with longer term democracy-building efforts, as the United States sought closer relations with some authoritarian governments to enhance

## Изменение приоритетов после событий 11 сентября 2001 года.

После террористических атак 11 сентября 2001 года усилия по продвижению демократии и защите прав человека оказались в определенной степени интегрированы в контекст доминирующего внешнеполитического приоритета - борьбы с терроризмом.

Наиболее значимыми примерами такого подхода стала реализация масштабных проектов США по построению демократических институтов в Афганистане и Ираке после проведения военных операций в этих странах. В рассматриваемый период США также нарастили объемы финансирования программ содействия развитию демократии в глобальном масштабе. Необходимо отметить, что краткосрочные стратегические интересы иногда вступали в противоречие с долгосрочными задачами демократического строительства: США стремились к развитию взаимодействия с некоторыми авторитарными режимами в

cooperation to combat terrorism. In Afghanistan and Iraq, the U.S. government largely failed to achieve stated objectives around fostering stable, rights-respecting and democratic political systems.

Additionally, although democracy promotion was not the primary stated impetus for the U.S. invasions of these countries, the U.S. government's military overthrow of existing regimes, and its subsequent rhetorical and policy emphasis on fostering democratic governments in their place, prompted some foreign governments and observers to associate the concept of U.S. democracy promotion with military intervention. Some democracy promotion experts and critics of U.S. policy pointed to this, along with certain U.S. practices undertaken in the context of counterterrorism (e.g., renditions and abuses of prisoners and detainees), as doing lasting damage to perceptions of U.S. values promotion efforts in foreign countries.

These developments contributed to eroding optimism more broadly among some policymakers and experts over the prospects for the continued expansion of democracy and respect for human rights around the world, and over the capacity of the United States to facilitate such expansion.

By around the mid- to late-2000s, some experts argued that a wave of global democratic expansion that began in the 1970s had begun to stall, with democracy entering what they described as its most challenging period since the end of the Cold War.

New widespread challenges emerged, such as increasing restrictions on civil society groups in many countries (see "Selected Factors Affecting U.S. Efforts"). Several prominent research organizations that produce global measures of democracy concluded that, as of 2022, democratic governance in the aggregate had not

интересах укрепления сотрудничества в борьбе с терроризмом. В Афганистане и Ираке правительству США не удалось достичь заявленных целей по формированию стабильных политических систем, основанных на демократических принципах и уважении прав человека.

Следует подчеркнуть, что хотя продвижение демократии не заявлялось в качестве основной цели военных операций США в этих странах, свержение существующих режимов с последующим акцентом на построении демократических правительств привело к тому, что ряд иностранных правительств и наблюдателей стал отождествлять американскую политику продвижения демократии с военным вмешательством.

Ряд экспертов по вопросам демократизации и критиков политики США указывали, что это обстоятельство, в совокупности с некоторыми действиями США в рамках борьбы с терроризмом (такими как внесудебные выдачи и неправомерное обращение с заключенными и задержанными), оказало долгосрочное негативное влияние на восприятие политики США по продвижению демократических ценностей за рубежом.

Указанные события способствовали снижению уровня уверенности среди представителей экспертно-политического сообщества США в отношении перспектив дальнейшего распространения демократии и уважения прав человека в мире, а также возможностей Соединенных Штатов содействовать этим процессам.

К середине - концу 2000-х годов ряд аналитиков пришел к заключению, что волна глобального распространения демократии, начавшаяся в 1970-х годах, утратила динамику, и демократия вступила в наиболее сложный период со времен окончания холодной войны.

Серьезную озабоченность вызвало появление новых масштабных вызовов, в частности усиление ограничений деятельности организаций гражданского общества во многих странах (см. раздел «Некоторые факторы, влияющие на эффективность усилий США»). По оценкам ведущих исследовательских организаций, осуществляющих мониторинг состояния демократии в мире, к 2022 году развитие демократического управления в целом не только стагнировало более десятилетия, но и демонстрировало признаки регресса по ряду



advanced for well over a decade, and in some respects had declined.

The present authoritarian character of the governments of Russia and China, and the threat that many observers claim they pose to human rights, democracy, and international norms and institutions upholding these values—has reinvigorated emphasis on democracy and human rights as a component of, and a rationale for, political and strategic competition with these countries—on the part of the United States and among some U.S. allied and partner governments.

At the same time, policy orientation around such competition echoes some prior policy questions for Congress about the extent to which the United States should promote democracy and human rights overseas given competing U.S. priorities and uncertainty over the effectiveness of U.S. efforts. In general, Congress may consider whether to accept, reject, or seek to modify the executive branch's approach to human rights and democracy promotion; how to use available tools to those ends; and whether or not to create new tools.

### **Selected Policy Tools and the Congressional Role**

The United States employs numerous foreign policy tools intended to promote or defend democracy and human rights. Congress authorizes, appropriates resources for, and conducts oversight of the use of these tools, a selection of which are briefly discussed below. CRS products that discuss these foreign policy tools in greater depth appear in text boxes at the end of the sections below.

показателей.

Нынешний авторитарный характер правительств России и Китая, воспринимаемый многими наблюдателями как угроза правам человека, демократии и международным нормам и институтам, способствовало тому, что вопросы демократии и прав человека вновь стали важным элементом политического и стратегического противостояния между этими государствами и США, их союзниками и партнерами.

Вместе с тем такая ориентация внешнеполитического курса на противостояние вновь актуализирует перед Конгрессом традиционные вопросы о целесообразности продвижения США демократии и прав человека за рубежом с учетом других приоритетов страны и неоднозначности оценок эффективности предпринимаемых усилий.

В этой связи перед Конгрессом стоят следующие задачи: определение позиции в отношении подхода исполнительной власти к продвижению прав человека и демократии (поддержка, отклонение или корректировка); выработка оптимальных механизмов использования имеющихся инструментов для достижения этих целей; оценка необходимости разработки новых механизмов реализации поставленных задач.

### **Механизмы реализации внешнеполитического курса США в области демократии и прав человека: роль и функции Конгресса**

В целях продвижения и защиты демократии и прав человека Соединенные Штаты применяют широкий спектр внешнеполитических инструментов. Конгресс осуществляет законодательное обеспечение этих инструментов, принимает решения о выделении необходимых ресурсов и контролирует их использование. В настоящем разделе представлены ключевые элементы данного инструментария. Подробный анализ содержится в материалах Исследовательской службы Конгресса.

## Democracy Assistance

The Foreign Assistance Act of 1961 emphasizes civil, political, and economic rights, anti-corruption and transparency, and the fostering of democratic institutions as priorities of U.S. foreign assistance.

Congress, in annual State, Foreign Operations, and Related Programs (SFOPS) appropriations bills, funds “democracy programs,” including programs that support good governance, credible elections, human rights and fundamental freedoms, independent media, and other efforts.

This amount has averaged around \$2.5 billion annually over the last several years, with USAID and the Department of State serving as the primary managers of these resources.

Aside from SFOPS, Congress has also at times appropriated resources through supplemental appropriations bills related to acute issues or crises.

Congress may direct that certain funds be managed by particular U.S. government offices, be used for specific purposes (e.g., for internet freedom or efforts to protect civil society activists and journalists), or support programs in particular countries.

Congress, through SFOPS, also appropriates funds to the National Endowment for Democracy (NED), a private nonprofit organization established in 1983 to promote democracy globally.

Although expressly not an agency or establishment of the U.S. government, NED is funded chiefly through annual appropriations authorized by the National Endowment for Democracy Act (Title V of P.L. 98-164; 22 U.S.C. §§4411 et seq.).

## Содействие демократическому развитию

Закон о помощи иностранным государствам 1961 года определяет в качестве приоритетных направлений международной помощи США: защиту гражданских, политических и экономических прав, противодействие коррупции, обеспечение открытости государственного управления и укрепление демократических институтов.

В рамках ежегодных законов о финансировании Государственного департамента, программ международной помощи и сопутствующих направлений (SFOPS) Конгресс выделяет бюджетные ассигнования на программы развития демократии, включающие содействие формированию эффективного государственного управления, поддержку проведения свободных выборов, защиту прав человека и основных свобод, развитие независимых СМИ и реализацию иных профильных мероприятий.

В последние годы объем такого финансирования составляет в среднегодовом исчислении около 2,5 млрд долларов, при этом основными распорядителями средств выступают USAID и Государственный департамент.

Наряду с регулярным финансированием через SFOPS, Конгресс также принимает решения о выделении дополнительных ассигнований для реагирования на острые проблемы или кризисные ситуации.

Конгресс наделен полномочиями определять порядок распределения средств, в том числе устанавливать перечень правительственных учреждений США, выступающих в качестве распорядителей конкретных фондов, определять целевое назначение средств (например, на обеспечение свободы информации в интернете или осуществление мер по защите активистов гражданского общества и журналистов) и утверждать перечень стран-получателей поддержки.

В рамках системы финансирования через SFOPS Конгресс также обеспечивает выделение средств Национальному фонду в поддержку демократии (НФД) - частной некоммерческой организации, учрежденной в 1983 году в целях содействия развитию демократических процессов в мире.

Несмотря на то, что НФД не входит в структуру федеральных органов власти США, его деятельность финансируется преимущественно за счет ежегодных ассигнований, предусмотренных Законом о Национальном фонде в поддержку демократии (раздел V Публичного закона 98-164; Свод законов США,

NED awards grants to organizations involved in democracy promotion; a portion of these grants are provided to four affiliated “core institute” U.S. nonprofit organizations, while the rest are provided as direct grants to local civil society organizations working in target countries.

NED’s private status allows it to operate relatively independently of U.S. government foreign policy direction, and this status as well as NED’s funding model may facilitate work in closed societies.

Appropriations acts generally specify that democracy programs, including those funded by NED, may be implemented “notwithstanding” other provisions of law, thereby generally allowing for funding programs in countries where foreign assistance is otherwise prohibited. At the same time, some provisions of permanent law impose restrictions on democracy assistance.

For instance, Section 116 of the Foreign Assistance Act of 1961 (FAA), which authorizes certain assistance for purposes of promoting civil and political rights, states that “none of these funds may be used, directly or indirectly, to influence the outcome of any election in any country.”

In authoritarian contexts, democracy assistance programs may primarily or exclusively entail training or other support to foreign civil society actors rather than government actors.

раздел 22, §§4411 и далее).

НФД осуществляет грантовое финансирование организаций, реализующих программы развития демократических институтов.

При этом механизм распределения средств предусматривает направление части финансирования четырем ассоциированным «базовым институтам» - американским некоммерческим организациям, в то время как оставшаяся часть предоставляется непосредственно организациям гражданского общества, действующим в целевых странах. Статус частной организации обеспечивает НФД значительную степень независимости от внешнеполитического курса правительства США, что в сочетании с используемой моделью финансирования создает возможности для осуществления деятельности в странах с закрытыми политическими системами.

Согласно положениям законов об ассигнованиях, программы в области развития демократии, включая реализуемые по линии НФД, могут осуществляться «независимо от иных законодательных положений», что создает правовую основу для реализации программ в странах, где предоставление иностранной помощи в иных случаях запрещено. Вместе с тем отдельные положения базового законодательства устанавливают определенные ограничения на содействие развитию демократии.

В частности, раздел 116 Закона о помощи иностранным государствам 1961 года, регламентирующий порядок содействия в целях защиты гражданских и политических прав, содержит прямой запрет на использование выделяемых средств, прямо или косвенно, для оказания влияния на результаты выборов в какой-либо стране.

В условиях авторитарных режимов программы содействия развитию демократии, как правило, ориентированы на обучение и иные формы поддержки представителей гражданского общества, при этом взаимодействие с государственными структурами может быть существенно ограничено либо не осуществляться.

## **Democracy Assistance in Hostile Contexts: Technical vs. Political Approaches**

A number of democracy assistance approaches and methods originated in the early post-Cold War years, when many governments were in a period of transition and seeking assistance for their own democratization goals.

Today, U.S. efforts often grapple with entrenched authoritarian governments that are actively seeking to combat threats to continuing their authoritarian rule. The United States has thus had to adjust its democracy assistance activities to more hostile environments.

Democracy assistance programming has faced criticism as it has evolved. Some analysts argue that the United States and other funders have continued to support some programs that feature technical approaches in contexts where the obstacles to democracy are more political in nature.

According to these critics, programs that focus on building the technical skills of new members of parliament, for example, are of questionable usefulness in non-democracies in which the parliament does not exercise genuine political power.

Relatedly, some programs whose stated purpose is to promote democracy may focus more narrowly on goals such as good governance; some experts have questioned the assumption that improving governance is necessarily supportive of democratization, noting that doing so in authoritarian or semi-authoritarian contexts may enhance the domestic legitimacy of the ruling government. Some critics contend that technical approaches may allow authoritarian leaders to support limited reforms that enhance their perceived democratic legitimacy (such as gender quotas in parliaments) among international observers, while resisting more far-reaching reforms that could threaten these leaders' rule.

Other democracy promotion experts have noted strengths and weaknesses of both more political and more technical (or “developmental”) democracy assistance approaches, arguing that “neither approach is necessarily better than the other; the efficacy of each depends greatly on the specific country context.”

U. S. agencies have acknowledged the importance of political factors as possible obstacles to democratic development. In non-democracies, the United States has engaged with and supported civil society and media organizations in addition to—or rather than—government actors.

This approach can entail challenges and limitations. Politically oriented activities in authoritarian or semi-authoritarian contexts may be more difficult to put into practice, face limitations on in-country activities, engender risks and push back from foreign governments, and have greater potential to negatively affect bilateral relations.

## **Реализация программ содействия демократическому развитию в неблагоприятных условиях: технический и политический аспекты**

Существующие механизмы содействия демократическому развитию были сформированы в первые годы после окончания холодной войны, когда многие государства осуществляли политическую трансформацию и стремились получить поддержку в достижении собственных целей демократизации. В настоящее время усилия США в данной сфере сталкиваются с системным противодействием укоренившихся авторитарных режимов, принимающих меры по предотвращению угроз своему правлению. В этой связи США осуществили адаптацию своей деятельности по содействию демократии к более сложным условиям.

Экспертное сообщество выражает определенные критические замечания в отношении эволюции программ содействия демократии. По мнению ряда аналитиков, США и другие доноры продолжают поддерживать программы технического характера в ситуациях, когда препятствия демократизации носят преимущественно политический характер. Как указывается в критических оценках, программы, направленные на повышение профессиональной квалификации новых членов парламента, имеют ограниченную эффективность в недемократических государствах, где парламент не обладает реальными политическими полномочиями. В связи с этим следует отметить, что некоторые программы, формально направленные на развитие демократии, фактически сфокусированы на более узких задачах, таких как совершенствование государственного управления. При этом ряд экспертов подвергает сомнению предположение о прямой взаимосвязи между повышением эффективности управления и демократизацией, указывая на то обстоятельство, что в условиях авторитарных или полуавторитарных режимов это может способствовать повышению внутренней легитимности правящих кругов. Согласно критическим оценкам, технический подход предоставляет авторитарным лидерам возможность реализовывать ограниченные реформы (например, введение гендерных квот в парламентах), направленные на формирование демократического имиджа в глазах международного сообщества, при одновременном блокировании более глубоких преобразований, представляющих потенциальную угрозу сохранению их власти. В то же время иные эксперты в области развития демократии проводят сравнительный анализ политического и технического (или «эволюционного») подходов, подчеркивая, что эффективность каждого из них определяется спецификой конкретной страны.

Американские ведомства признают ключевое значение политических факторов как препятствий демократическому развитию. В недемократических государствах США выстраивают взаимодействие с организациями гражданского общества и СМИ и оказывают им поддержку - как в дополнение к сотрудничеству с государственными структурами, так и вместо такового. Реализация подобного подхода сопряжена с рядом существенных трудностей и ограничений. В условиях авторитарных или полуавторитарных режимов политически ориентированная деятельность может сталкиваться с препятствиями при практической реализации, подвергаться ограничительным мерам внутри страны, встречать противодействие со стороны иностранных правительств и приводить к осложнению двусторонних отношений.



## Reporting Requirements

Through legislation, Congress requires the executive branch to report on democracy- and human rights-related issues overseas.

Congressionally mandated reports may serve a variety of functions, including

- scrutinizing abuses by foreign governments both to bring them to light and to incentivize improved practices;
- informing U.S. policy decisions, including congressional consideration of foreign assistance budget requests;
- helping to ensure continued diplomatic attention on issues of human rights within the U.S. State Department and at overseas posts;
- and equipping nongovernmental actors with information that they may use to advocate for improved conditions. At the same time, the executive branch often contends that reporting requirements impose burdens on scarce resources, and may adversely affect bilateral relations with foreign governments.

Congress has mandated a number of high-profile reports that are global in scope and produced on an annual basis, most notably the following:

- the Country Reports on Human Rights Practices, which describe human rights conditions in foreign countries around the world and are mandated by Congress through Section 116 (22 U.S.C. §2151n) and Section 502B (22 U.S.C. §2304) of the Foreign

## Требования к отчетности

В законодательном порядке Конгресс устанавливает для исполнительной власти требования о представлении отчетов о состоянии демократии и прав человека за рубежом.

Такие отчеты решают следующие задачи:

- Фиксируют нарушения со стороны иностранных правительств в целях придания им огласки и создания предпосылок для позитивных изменений;
- обеспечивают информационную основу для принятия внешнеполитических решений США, в том числе при рассмотрении Конгрессом вопросов финансирования программ международной помощи;
- обеспечивают поддержание постоянного дипломатического внимания к вопросам прав человека в Государственном департаменте США и его зарубежных представительствах;
- предоставляют неправительственным организациям необходимую информацию для отстаивания необходимости улучшения ситуации. При этом представители исполнительной власти указывают на то обстоятельство, что требования к отчетности создают дополнительную нагрузку на имеющиеся ресурсы и могут оказывать негативное воздействие на двусторонние отношения с иностранными государствами.

По решению Конгресса осуществляется регулярная подготовка ряда ключевых ежегодных докладов, охватывающих ситуацию в различных странах мира. К наиболее значимым относятся:

- Доклады о положении в области прав человека в странах мира, подготовка и представление которых регламентированы разделом 116 (Свод законов США, раздел 22, §2151n) и разделом 502B (Свод законов США, раздел 22, §2304) Закона о помощи иностранным государствам 1961 года в

- Assistance Act of 1961 (FAA, P.L. 87-195, as amended);
  - the International Religious Freedom Report (IRF Report), which describes religious freedom conditions in foreign countries around the world and is mandated through Section 102 (22 U.S.C. §6412) of the International Religious Freedom Act of 1998 (IRFA, P.L. 105-292, as amended);
  - the Trafficking in Persons Report (TIP Report), which assesses the efforts of governments around the world (including the United States) to combat human trafficking and is mandated through Section 110 (22 U.S.C. §7107) of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA, Division A of P.L. 106-386, as amended).
- действующей редакции;
  - Доклад о международной религиозной свободе, содержащий анализ положения в области свободы вероисповедания в зарубежных государствах. Его подготовка регламентирована разделом 102 (Свод законов США, раздел 22, §6412) Закона о международной религиозной свободе 1998 года в действующей редакции;
  - Доклад о торговле людьми, представляющий оценку усилий правительств различных стран мира (включая США) по противодействию торговле людьми. Подготовка доклада осуществляется в соответствии с разделом 110 (Свод законов США, раздел 22, §7107) Закона о защите жертв торговли людьми в действующей редакции.

Among these reports, IRFA requires the President to publicly designate countries with governments determined to have engaged in or tolerated particularly severe religious freedom violations.

The TVPA similarly requires the Administration to publicly rank countries based on their efforts to combat human trafficking.

Foreign governments can face possible U.S. sanctions or other restrictive actions based on these reports, though the President may make exceptions or waive the restrictions, including on the basis of U.S. national interest (see “Issue-Specific Restrictions” below).

Congress has modified the scope of the reports and changed the country designation categories or methodologies from time to time.

In December 2023, Congress enacted the Combating Global Corruption Act as part of the National Defense Authorization Act (NDAA) for FY2024 (P.L. 118-31),

Особого внимания заслуживают специальные требования в отношении указанных докладов: Закон о международной религиозной свободе возлагает обязательство на Президента публично определять страны, правительства которых допускают или не препятствуют особо серьезным нарушениям религиозной свободы. В соответствии с аналогичными требованиями Закона о защите жертв торговли людьми Администрация Президента обязана осуществлять публичную классификацию стран на основе оценки их усилий по борьбе с торговлей людьми. На основании содержащихся в данных докладах оценок могут вводиться санкции США или иные ограничительные меры в отношении иностранных правительств. В то же время Президент имеет право делать исключения или приостанавливать действие ограничений, в том числе исходя из национальных интересов США (см. раздел «Специальные ограничения» ниже).

Конгресс на регулярной основе вносит коррективы в охват и рамки докладов, а также осуществляет пересмотр категорий стран и методологии их оценки.

В декабре 2023 года в рамках Закона о национальной обороне на 2024 финансовый год Конгресс принял Закон о противодействии глобальной коррупции, которым вводится требование о ежегодной отчетности об

containing a new annual reporting requirement related to foreign government efforts to combat corruption.

Separately, a provision included in the FY2024 NDAA repealed a prior annual report on U.S. efforts to promote democracy and protect human rights in non-democratic and democratic transition countries that had been mandated by the Advance Democratic Values, Address Nondemocratic Countries, and Enhance (ADVANCE) Democracy Act of 2007 (Title XXI of P.L. 110-53).<sup>63</sup> Congress has frequently required additional reports on specific issues or countries/regions of concern, either as part of standalone legislation or through reporting requirements contained in broader bills.

## International Institutions and Initiatives

The United States works through multilateral institutions and other international groupings to promote democracy and human rights.

Beginning in the aftermath of World War II, the United States and other leading democracies sought to embed democratic norms within multilateral institutions, including the Bretton Woods system governing international financial institutions (1944), the United Nations (U.N., 1945), the North Atlantic Treaty Organization (NATO, 1949), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE, 1975), and the European Union (EU, 1993), among others.

To some extent the originators of these institutions built democracy and human rights norms into the operating systems of the international order, linking these norms with security and economic benefits in order to incentivize countries to meet democratic standards.

эффективности мер, принимаемых иностранными правительствами по борьбе с коррупцией.

Одновременно с этим отдельным положением указанного закона была отменена практика подготовки ежегодного доклада об усилиях США по развитию демократии и защите прав человека в недемократических странах и странах, находящихся в процессе демократического перехода, ранее предусмотренная

Законом о продвижении демократических ценностей 2007 года. Конгресс также регулярно инициирует подготовку дополнительных докладов по конкретным проблемам или странам/регионам, представляющим особый интерес, как путем принятия отдельных законодательных актов, так и посредством включения требований к отчетности в комплексные законопроекты.

## Деятельность в рамках международных институтов и инициатив

Соединенные Штаты осуществляют деятельность по продвижению демократии и защите прав человека через международные организации и объединения.

В период после Второй мировой войны США и другие ведущие демократические государства предприняли комплекс мер по закреплению демократических принципов в деятельности ключевых международных структур, включая Бреттон-Вудскую систему регулирования международных финансов (1944 г.), Организацию Объединенных Наций (1945 г.), Организацию Североатлантического договора (1949 г.), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.), Европейский союз (1993 г.) и иные организации.

Особое внимание было уделено интеграции принципов демократии и защиты прав человека в основу международного порядка, обеспечивая их взаимосвязь с преимуществами в сфере безопасности и экономического развития.

Specialized international organizations have also developed over time that use monitoring and public reporting, technical assistance, and other means to support and advance human rights and democratic governance.

These include U.N. and regional human rights bodies; international tribunals such as the International Criminal Court; the Community of Democracies; the Open Government Partnership; the Media Freedom Coalition; and the Freedom Online Coalition, among others.

Congress may shape U.S. participation in international institutions and initiatives by appropriating funding and enacting conditions or restrictions. For instance, Section 701 (22 U.S.C. §262d) of the International Financial Institutions Act (P.L. 95-118, as amended), declares that U.S. government policy is to use its voice and vote in international financial institutions to “advance the cause of human rights, including by seeking to channel assistance toward countries other than those whose governments engage in ... a pattern of gross violations of internationally recognized human rights.”

Another example is a recurring SFOPS provision that restricts U.S. funding to the U.N. Human Rights Council absent the Secretary of State determining that the Council “is taking significant steps to remove Israel as a permanent agenda item and ensure integrity in the election of members to such Council.” In addition to U.S. assessed contributions to international organizations, Congress through appropriations may also direct voluntary contributions to institutions involved in democracy or human rights assistance activities, such as the U.N. Democracy Fund, the U.N. Office of the High Commissioner for Human Rights, and the Organization of American States. Views of the effectiveness of bilateral

В последующий период были сформированы специализированные международные организации, которые реализуют поддержку и развитие прав человека и демократического управления через механизмы мониторинга, публичной отчетности, технического содействия и другие инструменты.

К данным структурам относятся органы ООН и региональные правозащитные структуры, международные трибуналы, включая Международный уголовный суд, Сообщество демократий, Партнерство «Открытое правительство», Коалиция за свободу СМИ, Коалиция за свободу в интернете и иные профильные организации.

Конгресс определяет параметры участия США в международных организациях и инициативах посредством механизмов финансирования и установления соответствующих условий или ограничений.

В частности, раздел 701 (Свод законов США, раздел 22, §262d) Закона о международных финансовых организациях в действующей редакции закрепляет положение о том, что политика правительства США направлена на использование своего голоса и своей позиции в международных финансовых организациях для «продвижения прав человека, в том числе путем оказания содействия странам, в действиях правительств которых не отмечается систематический характер грубых нарушений международно признанных прав человека».

Характерным примером также является положение, регулярно включаемое в законы о финансировании внешнеполитической деятельности, устанавливающее ограничения на финансирование США Совета ООН по правам человека при отсутствии подтверждения Государственным секретарем того, что Совет «осуществляет значимые шаги по прекращению практики рассмотрения вопроса об Израиле в качестве обязательного пункта повестки дня и обеспечению объективности процедуры избрания членов Совета». Наряду с обязательными взносами США в международные организации, Конгресс в рамках бюджетных ассигнований может предусматривать добровольные взносы организациям, осуществляющим деятельность в сфере содействия демократии и защиты прав человека, таким как Фонд демократии ООН, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и Организация американских государств. При этом существуют различные



versus multilateral approaches to promoting democracy and human rights vary, as do positions on U.S. participation in relevant institutions such as the U.N. Human Rights Council.

### **Human Rights Treaties and U.S. Ratification.**

Of the treaties adopted by the U.N. General Assembly and entered into force, the United Nations considers nine to be core international human rights treaties (alongside nine related Optional Protocols).

The scope of these agreements includes civil and political rights; economic, social and cultural rights; the rights of particular vulnerable groups; and rights against certain forms of ill-treatment (e.g., torture).

These treaties establish committees of independent experts charged with monitoring treaty implementation by States Parties. Other international treaties also relate to human rights issues, including, for example, the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

The United States, despite protections for human rights in U.S. domestic law and practice, has refrained from ratifying six of the nine core international human rights treaties.

Of these treaties, the United States has ratified the International Covenant on Civil and Political Rights (ratified in 1992), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1994), and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman

оценки сравнительной эффективности двустороннего и многостороннего форматов продвижения демократии и прав человека, как и разные позиции относительно целесообразности участия США в соответствующих структурах, включая Совет ООН по правам человека.

### **Международные договоры в области прав человека: позиция и участие США.**

Среди договоров, принятых Генеральной Ассамблеей ООН и вступивших в силу, Организацией выделяются девять основных международных договоров по правам человека (наряду с девятью соответствующими Факультативными протоколами).

Данные документы регламентируют гражданские и политические права; экономические, Сфера регулирования данных документов охватывает гражданские и политические права; экономические, социальные и культурные права; права уязвимых групп населения; а также механизмы защиты от определенных форм жестокого обращения (например, пыток).

Для обеспечения мониторинга выполнения данных договоров государствами-участниками создаются комитеты независимых экспертов.

Необходимо отметить, что правозащитная проблематика также регулируется иными международными договорами, включая Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, а также Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.

При наличии развитой системы защиты прав человека во внутреннем законодательстве и правоприменительной практике США, государство до настоящего времени не присоединилось к шести из девяти основополагающих международных договоров по правам человека.

На текущий момент Соединенные Штаты ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах (1992 г.), Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1994 г.) и Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1994 г.).



or Degrading Treatment or Punishment (1994). Proponents of U.S. ratification of human rights treaties contend that ratification enhances U.S. leadership in promoting human rights.

Not ratifying, they argue, undermines the credibility of the United States when it advocates for foreign governments to adhere to international human rights obligations. Opponents of U.S. ratification generally argue that ratification may infringe on U.S. sovereignty or inhibit the ability of the United States to act in service of its interests. Ratification opponents also question the overall effectiveness of the treaties in addressing human rights issues, arguing that many countries with poor human rights records have ratified such treaties without taking meaningful action to improve human rights conditions.

### **Restrictions on Foreign Assistance and Arms Sales**

A number of statutes condition certain U.S. foreign assistance and arms exports on the basis of democracy- and human rights-related standards, while generally authorizing the President to waive restrictions or providing other forms of flexibility to the executive branch in implementing these requirements.

### **Broad Restrictions on Security and Other Assistance**

**Security Assistance (Including Arms Sales) and Development Assistance.** Pioneering provisions for restricting assistance on the basis of human rights are Section 502B and Section 116 of the Foreign Assistance Act of 1961 (FAA; P.L. 87-195, as amended), enacted in the 1970s.

Section 502B (22 U.S.C. §2304) declares

Сторонники расширения участия США в международных договорах по правам человека указывают на то, что это укрепило бы роль страны как глобального лидера в защите прав человека.

По их оценке, неучастие в договорах снижает эффективность усилий США по обеспечению соблюдения другими государствами международных обязательств в области прав человека. Противоположная позиция заключается в том, что расширение участия США в международных договорах по правам человека может привести к ограничению суверенитета США и их способности действовать в собственных интересах. Критики также отмечают недостаточную эффективность этих договоров, приводя в пример страны с неудовлетворительной ситуацией в данной сфере, которые, формально присоединившись к таким договорам, не предпринимают значимых шагов по улучшению положения.

### **Правовые механизмы ограничения международной помощи и поставок вооружений**

Действующее законодательство предусматривает взаимосвязь между предоставлением определенных видов международной помощи США и экспортом вооружений и соблюдением стандартов в области демократии и прав человека. При этом предусмотрены механизмы, наделяющие Президента правом отменять такие ограничения, а исполнительную власть - определенной гибкостью при реализации данных требований.

### **Основные ограничительные механизмы в сфере безопасности и развития**

**Содействие в сфере безопасности (включая поставки вооружений) и содействие развитию.**

Базовые положения об ограничении содействия по критериям соблюдения прав человека - разделы 502B и 116 - были включены в Закон о помощи иностранным государствам 1961 года в 1970-х годах.

Раздел 502B устанавливает в качестве

that a principal goal of U.S. foreign policy is “to promote the increased observance of internationally recognized human rights by all countries.”

These provisions restrict assistance in relation to “gross violations of internationally recognized human rights,” defined as including “torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges and trial, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, and other flagrant denial of the right to life, liberty, or the security of person.”

Section 502B, which restricts security assistance, including arms sales, directs the President:

“to formulate and conduct international security assistance programs of the United States in a manner which will promote and advance human rights and avoid identification of the United States, through such programs, with governments which deny to their people internationally recognized human rights and fundamental freedoms, in violation of international law or in contravention of the policy of the United States as expressed in this section or otherwise.”

Accordingly, Section 502B stipulates that “no security assistance may be provided to any country the government of which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights.” This section also restricts licenses for the export of crime control and detection instruments and equipment to such countries. Certain exceptions can apply, including if the President certifies to Congress that “extraordinary circumstances” warrant the provision of assistance.

Section 502B defines the restricted “security assistance” to include certain

приоритетной цели внешней политики США «содействие более полному соблюдению международно признанных прав человека всеми странами».

Оба раздела содержат положения об ограничениях в связи с «грубыми нарушениями международно признанных прав человека». К таким нарушениям законодательно отнесены: «пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, длительное содержание под стражей без предъявления обвинений и суда, насильственные исчезновения лиц путем их похищения и тайного содержания под стражей, а также иные вопиющие нарушения права на жизнь, свободу или личную неприкосновенность».

Раздел 502B, регламентирующий порядок содействия в сфере безопасности, включая поставки вооружений, возлагает на Президента обязательство

«разрабатывать и осуществлять программы международного содействия в сфере безопасности таким образом, чтобы обеспечить продвижение и защиту прав человека и не допустить ассоциирования Соединенных Штатов через такие программы с правительствами, которые отказывают своему населению в международно признанных правах человека и основных свободах».

В соответствии с данным положением устанавливается запрет на предоставление помощи в сфере безопасности странам, правительства которых систематически допускают грубые нарушения международно признанных прав человека. Действие запрета распространяется также на выдачу лицензий на экспорт средств и оборудования для борьбы с преступностью и ведения следственной деятельности. Вместе с тем предусматриваются определенные исключения, в том числе в случаях, когда Президент представит в Конгресс официальное заключение о наличии «чрезвычайных обстоятельств», обосновывающих предоставление помощи.

В рамках раздела 502B под ограничиваемым «содействием в сфере безопасности» понимаются определенные категории

categories of assistance authorized under the FAA, as well as “sales of defense articles or services, extensions of credits (including participations in credits), and guaranties of loans” under the Arms Export Control Act (AECA; P.L. 90-629; 22 U.S.C. §§2751 et seq.). Also restricted are “any licenses in effect with respect to the export to or for the armed forces, police, intelligence, or other internal security forces” of the foreign country of (1) defense articles or defense services under Section 38 of the AECA (22 U.S.C. §2778), or (2) items listed under the 600 series of the Commerce Control List, which contains dual-use items controlled for export.

Section 502B(c) establishes a mechanism whereby the House or Senate, or the Senate Committee on Foreign Relations or House Committee on Foreign Affairs, can request a statement from the Secretary of State regarding human rights in a country. After receiving that statement, Congress may then consider legislation to terminate, restrict, or continue security assistance to the country.

Section 116 (22 U.S.C. §2151n) prohibits FAA-authorized development assistance, or support from the U.S. International Development Finance Corporation, from being provided “to the government of any country which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights unless such assistance will directly benefit the needy people in such country.”

Such assistance is also prohibited from being provided “to any government failing to take appropriate and adequate measures, within their means, to protect children from exploitation, abuse or forced conscription into military or paramilitary services.”

The Foreign Assistance Act of 1961 does not require to be made public a list of governments that are or have been subject

содействия, предусмотренные Законом о помощи иностранным государствам, а также «продажи изделий или услуг военного назначения, предоставление кредитов (включая участие в кредитах) и гарантии по займам» в соответствии с Законом о контроле за экспортом вооружений. Ограничительные меры распространяются также на лицензии в отношении экспорта для нужд вооруженных сил, полиции, разведывательных служб или иных сил внутренней безопасности иностранного государства: (1) изделий или услуг военного назначения в соответствии с разделом 38 Закона о контроле за экспортом вооружений; (2) изделий, включенных в перечень серии 600 Контрольного списка в сфере торговли, содержащего товары двойного назначения, подлежащие экспортному контролю.

Разделом 502B установлен особый порядок, позволяющий Палате представителей или Сенату, а также их профильным комитетам (Комитету Сената по международным отношениям или Комитету Палаты представителей по иностранным делам) запрашивать у Государственного секретаря доклад о ситуации с правами человека в той или иной стране. По результатам рассмотрения такого доклада Конгресс уполномочен принимать решения о прекращении, ограничении или продолжении содействия данной стране в сфере безопасности.

В рамках раздела 116 закреплён запрет на предоставление содействия в целях развития, а также поддержки со стороны Международной финансовой корпорации развития США правительствам стран, допускающим систематические грубые нарушения международно признанных прав человека.

Данный запрет не распространяется на программы, непосредственно направленные на поддержку нуждающегося населения. Отдельно устанавливается запрет на предоставление содействия правительствам, не принимающим надлежащих мер в пределах своих возможностей по защите детей от эксплуатации, жестокого обращения или принудительного призыва на военную или военизированную службу.

Закон о помощи иностранным государствам 1961 года не предусматривает обязательного обнародования списка правительств,

to restriction pursuant to these FAA provisions.

While the provisions together also mandate annual reports on human rights conditions in foreign countries that the State Department fulfills through its Country Reports on Human Rights Practices, these reports do not state which governments have engaged in “a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights.”

Successive administrations reportedly have interpreted language such as “consistent pattern” narrowly; some critics argue that this practice has allowed the executive branch to avoid assessing that governments have met the law’s standard for restricting assistance.

Other provisions of law similarly restrict certain types of assistance on the basis of gross violations of internationally recognized human rights:

- **International Financial Institutions.** Section 701 (22 U.S.C. §262d) of the International Financial Institutions Act (P.L. 95-118, as amended), originally enacted in 1977, declares that U.S. government policy is to use its voice and vote in international financial institutions (IFIs) to “advance the cause of human rights, including by seeking to channel assistance toward countries other than those whose governments engage in ... a pattern of gross violations of internationally recognized human rights.” This provision instructs U.S. executive directors of IFIs to oppose “any loan, any extension of financial assistance, or any technical assistance” to such countries “unless such assistance is directed specifically to programs which serve the basic human needs of the citizens of such country.”

подпадающих или ранее подпадавших под указанные ограничения.

Несмотря на то, что Государственный департамент обеспечивает подготовку Докладов о положении в области прав человека в странах мира, в них не содержится конкретного перечня правительств, систематически допускающих грубые нарушения международно признанных прав человека.

По имеющейся информации, администрации последовательно придерживаются узкого толкования таких формулировок как «систематический характер» нарушений.

По мнению ряда экспертов, такая практика позволяет органам исполнительной власти избегать официального признания соответствия действий правительств установленным законом критериям для ограничения содействия.

Дополнительные механизмы ограничения отдельных видов содействия установлены следующими нормативными актами:

- **Международные финансовые организации.** В сфере деятельности международных финансовых организаций действует раздел 701 Закона о международных финансовых организациях, которым установлено, что политика правительства США направлена на использование своей позиции в международных финансовых организациях для продвижения прав человека, в том числе посредством переориентации помощи на страны, не допускающие систематических нарушений международно признанных прав человека. В соответствии с указанным положением представителям США в международных финансовых организациях надлежит выступать против предоставления займов, финансового содействия и технической помощи таким государствам. При этом допускается поддержка программ содействия, непосредственно ориентированных на удовлетворение базовых потребностей граждан этих стран.



- **International Food Aid.** Section 403(j) (7 U.S.C. §1733(j)) of the Food for Peace Act (P.L. 83-480, as amended), added in 1990, restricts U.S. international food assistance “to the government of any country determined by the President to engage in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights,” unless the assistance “is targeted to the most needy people in such country and is made available in such country through channels other than the government.”

- **Международная продовольственная помощь.** В области международной продовольственной помощи раздел 403(j) Закона о продовольствии ради мира устанавливает ограничения на предоставление США международной продовольственной помощи правительствам стран, в отношении которых имеется решение Президента о наличии систематического характера грубых нарушений международно признанных прав человека. Данное ограничение не применяется в тех случаях, когда такая помощь адресована наиболее нуждающемуся населению в этой стране и распределяется через каналы, независимые от правительства.

### Restrictions on Individual Security Force Units (The “Leahy Laws”)

The “Leahy Laws,” the origins of which date back to appropriations provisions sponsored by Senator Patrick Leahy in the 1990s, prohibit U.S. assistance to foreign security force units when there is credible information that the unit has committed a “gross violation of human rights” (GVHR).

Pursuant to the laws, before providing assistance, the U.S. government vets potential recipients for information about GVHR involvement.

The Leahy Laws constitute two separate provisions that generally restrict security assistance otherwise funded by the Departments of State and Defense. Congress made the law applicable to State Department assistance (authorized by the FAA or the AECA) permanent in 2007 through amendment to the FAA (Section 620M [formerly 620J]; 22 U.S.C. §2378d). The law applicable to assistance furnished by the Department of Defense (DOD), made permanent in 2014, is stated

### Механизм адресных ограничений в отношении подразделений силовых структур («Законы Лихи»)

«Законы Лихи», получившие свое наименование в связи с законодательными инициативами об ассигнованиях сенатора Патрика Лихи в 1990-х годах, устанавливают запрет на предоставление содействия США подразделениям иностранных силовых структур при наличии достоверной информации о совершении ими «грубых нарушений прав человека».

В рамках реализации данных законов правительство США проводит предварительную проверку потенциальных получателей содействия на предмет выявления информации об их причастности к грубым нарушениям прав человека.

«Законы Лихи» включают в себя два отдельных положения, которые регламентируют содействие в сфере безопасности, финансируемое по линии Государственного департамента и Министерства обороны.

В 2007 году положение об ограничениях на содействие по линии Государственного департамента (предоставляемое в соответствии с Законом о помощи иностранным государствам или Законом о контроле за экспортом вооружений) приобрело статус постоянно действующей нормы путем внесения изменений в Закон о помощи иностранным государствам. Аналогичный статус положение об



at 10 U.S.C. §362.

Rather than contemplating broad restrictions as under Section 502B of the FAA (discussed above), the Leahy Laws entail the targeted withholding of assistance from specific foreign security force units (or, in some cases, individual security force members). Further, in contrast to how Section 502B of the FAA defines “security assistance” for the purposes of that section, the Leahy Laws are not applied to foreign military sales (FMS) or direct commercial sales (DCS) because the executive branch has interpreted “assistance” under the Leahy Laws as that provided with U.S.-appropriated funds.

Proponents of the Leahy Laws tout the laws as a tool to disassociate the United States from

objectionable security forces, while also incentivizing adherence to human rights standards by governments wishing to access and benefit from U.S. security assistance.<sup>89</sup> At the same time,

some policymakers have debated whether the Leahy Laws constrain the United States’ capacity to pursue other U.S. national security interests and foreign policy priorities. Congress continues to assess and modify these laws.

### **Coup-Related Restrictions**

A recurring provision in annual SFOPS legislation restricts certain U.S. foreign assistance following a coup d’état.

For FY2023, the provision provides that

none of the funds appropriated or otherwise made available pursuant to titles III through VI [encompassing

ограничения на содействие по линии Министерства обороны получило в 2014 году.

В отличие от общего характера ограничений, предусмотренных разделом 502B Закона о помощи иностранным государствам, «законы Лихи» предусматривают точечное приостановление содействия конкретным подразделениям иностранных силовых структур (или в отдельных случаях, их сотрудникам).

Кроме того, в то время как раздел 502B содержит расширенное определение «содействия в сфере безопасности», действие «законов Лихи» не распространяется на продажи иностранным государствам военной техники или прямые коммерческие продажи, поскольку в рамках данных законов термин «содействие» трактуется исполнительной властью исключительно как помощь, предоставляемая за счет бюджетных средств.

Сторонники «законов Лихи» рассматривают их в качестве эффективного инструмента, позволяющего США ограничивать взаимодействие с неприемлемыми силовыми структурами и одновременно стимулирующего соблюдение стандартов в области прав человека теми правительствами, которые заинтересованы в получении содействия США в сфере безопасности.

Вместе с тем в политических кругах активно обсуждается вопрос о том, не создают ли «законы Лихи» чрезмерных ограничений для реализации США иных приоритетных целей в сфере национальной безопасности и внешней политики. В этой связи данные законодательные акты остаются предметом постоянного анализа и совершенствования со стороны Конгресса.

### **Ограничения, связанные с государственными переворотами**

На ежегодной основе в законы о финансировании внешнеполитической деятельности включаются нормы, ограничивающие предоставление определенных видов содействия США после государственного переворота.

Применительно к 2023 финансовому году действующим положением установлено, что

средства, выделяемые или предоставляемые на основании разделов III-VI данного закона (охватывающими двустороннюю экономическую

bilateral economic assistance, security assistance, multilateral assistance, and export and investment assistance] of this Act shall be obligated or expended to finance directly any assistance to the government of any country whose duly elected head of government is deposed by military coup d'état or decree or, after the date of enactment of this Act, a coup d'état or decree in which the military plays a decisive role.

These restrictions explicitly do not apply to “assistance to promote democratic elections or public participation in democratic processes, or to support a democratic transition.”

Assistance may resume if the Secretary of State certifies to Congress “that subsequent to the termination of assistance a democratically elected government has taken office.”

The Secretary of State may also waive restrictions “on a program-by-program basis” by certifying that such waiver is in the U.S. national security interest.

Congress has modified this recurring provision over time, and executive branch interpretations and application of the provision have varied.

## **Human Trafficking, Child Soldiers, and Religious Freedom-Related Restrictions**

Congress has enacted laws that authorize the executive branch to restrict assistance to countries designated in relation to issue-specific annual reports (see also discussion and links to related CRS products in “Reporting Requirements” above).

помощь, содействие в сфере безопасности, многостороннюю помощь, а также содействие в области экспорта и инвестиций), не могут использоваться для прямого финансирования какой-либо помощи правительству государства, законно избранный глава которого был смещен в результате военного переворота или указа, либо переворота или указа, в реализации которого военные сыграли решающую роль.

Указанные ограничения не распространяются на содействие, направленное на поддержку демократических выборов, развитие участия населения в демократических процессах или содействие демократическому переходу.

Возобновление предоставления помощи допускается в случае, если Государственный секретарь официально подтвердит Конгрессу что после прекращения содействия к власти пришло демократически избранное правительство.

При этом Государственному секретарю предоставлены полномочия по отмене действия ограничений в отношении отдельных программ при установлении соответствия такой отмены интересам национальной безопасности США. Содержание данного положения подвергается периодическим корректировкам Конгрессом, а его толкование и применение исполнительной властью характеризуется вариативностью.

## **Ограничительные меры в связи с нарушениями в сфере противодействия торговле людьми, использования детей в вооруженных конфликтах и обеспечения религиозной свободы**

Конгресс принял ряд нормативно-правовых актов, предоставляющих исполнительной власти полномочия по ограничению содействия странам, включенным в соответствующие перечни по результатам ежегодных тематических докладов (более подробная информация и ссылки на соответствующие материалы Исследовательской службы Конгресса представлены в разделе «Требования к отчетности» выше).

### **Trafficking Victims Protection Act (TVPA).**

The TVPA (Division A of P.L. 106-386; 22 U.S.C. §§7101 et seq.) restricts certain foreign assistance to the governments of countries that the Secretary of State determines do not fully comply with TVPA standards for combating human trafficking and are not making significant efforts to become compliant. Specifically, nonhumanitarian, nontrade-related foreign assistance authorized by the FAA or the AECA may be withheld from such countries.

Additionally, the President may instruct U.S. executive directors of the multilateral development banks and of the International Monetary Fund to vote against and otherwise attempt to deny loans or other uses of funds to such countries.

The President may waive these restrictions, in whole or in part, to promote the purposes of the TVPA or if the President determines it is in the national interest of the United States to do so.

### **Child Soldiers Prevention Act (CSPA).**

The CSPA (Title IV of P.L. 110-457, as amended; 22 U.S.C. §§2370c et seq.) requires that the Secretary of State publish annually a list of countries within which “governmental armed forces, police, or other security forces” or “government-supported armed groups, including paramilitaries, militias, or civil defense forces,” recruited or used child soldiers during the previous year.

Pursuant to the CSPA, the State Department, since 2010, has published a list of such countries within the annual

**Законодательство о противодействии торговле людьми.** В рамках Закона о защите жертв торговли людьми (Свод законов США, раздел 22, §§7101 и далее) установлена возможность ограничения определенных видов содействия правительствам стран, которые, согласно заключению Государственного секретаря, не обеспечивают полного соответствия установленным требованиям в сфере противодействия торговле людьми и не демонстрируют существенного прогресса в данном направлении. В частности, законодательством предусмотрены следующие ограничительные меры: приостановление всех видов содействия, за исключением гуманитарного и торгового, предоставляемого на основании Закона о помощи иностранным государствам или Закона о контроле за экспортом вооружений; предоставление Президенту полномочий по поручению представителям США в международных банках развития и Международном валютном фонде голосовать против и иным образом обеспечивать блокирование предоставления займов или иного использования средств такими странами. Президент имеет право полностью или частично отменить эти ограничения в интересах реализации Закона о защите жертв торговли людьми или исходя из национальных интересов США.

**Закон о предотвращении использования детей в военных действиях.** Законом о предотвращении использования детей в военных действиях (Свод законов США, раздел 22, §§2370c и далее) на Государственного секретаря возложена обязанность по ежегодной публикации перечня стран, где зафиксированы факты вербовки или привлечения детей к участию в военных действиях со стороны государственных силовых структур (вооруженных сил, полиции, иных силовых структур) либо поддерживаемых правительством вооруженных формирований (включая военизированные формирования, отряды ополчения или силы гражданской обороны). С 2010 года данный перечень включается Государственным департаментом в состав

## Trafficking in Persons Report.

The CSPA prohibits the provision of certain types of security assistance to the governments of such countries.

The CSPA articulates exceptions to these restrictions, however, and the President may waive the restrictions, in whole or in part, if the President

- determines that to do so is in the national interest
- and certifies that the foreign government is taking steps to address the problem of child soldiers.

## International Religious Freedom Act

(IRFA). IRFA (P.L. 105-292, as amended; 22 U.S.C. §§6401 et seq.) mandates that the President, using information from the International Religious Freedom Report and other sources, annually designate as “countries of particular concern” (CPCs) those countries whose governments have engaged in or tolerated particularly severe religious freedom violations.

For CPCs, the IRFA requires the executive branch to implement one or more sanctions stated in the law.

These include restrictions on development assistance in accordance with Section 116 of the FAA, restrictions on security assistance in accordance with Section 502B of the FAA, and efforts to deny loans to or other uses of funds to the country from international financial institutions, among other possible actions.

ежегодного Доклада о торговле людьми.

Законом установлен запрет на предоставление определенных видов содействия в сфере безопасности правительствам включенных в перечень стран.

При этом предусмотрена возможность применения исключений из данных ограничений. Президент наделен полномочиями полностью или частично отменить их действие в случае, если он:

- принимает решение о соответствии такой отмены национальным интересам США;
- официально подтверждает факт принятия соответствующим иностранным правительством мер по прекращению практики привлечения детей к участию в военных действиях.

## Закон о международной религиозной свободе.

В соответствии с положениями Закона о международной религиозной свободе (Свод законов США, раздел 22, §§6401 и далее) на Президента Соединенных Штатов возлагается обязательство по определению на ежегодной основе «стран, вызывающих особую озабоченность» в связи с ситуацией в области религиозной свободы. Процедура определения осуществляется на основании информации, содержащейся в Докладе о международной религиозной свободе, а также иных достоверных источников. К данной категории относятся государства, руководящие органы которых осуществляют или допускают особо серьезные нарушения религиозной свободы. В рамках исполнения требований Закона органы исполнительной власти обязаны применить к таким странам одну или несколько предусмотренных санкционных мер, включая: приостановление содействия развитию согласно разделу 116 Закона о помощи иностранным государствам; введение ограничений на оказание содействия в сфере безопасности в соответствии с разделом 502B Закона о помощи иностранным государствам; реализацию комплекса мер по предотвращению получения страной займов или

At the same time, the law provides the executive branch significant discretion in determining which, if any, punitive actions to take. Administrations can take “commensurate action” in lieu of IRFA’s suggested measures against CPCs, exempt a CPC from new sanctions by referring to already existing human rights-related sanctions against that country, or waive sanctions by citing U.S. national interest.

### **Country-Specific Foreign Aid Restrictions**

From time to time, Congress has enacted legislation to restrict foreign assistance to a specific country due to democracy- or human rights-related concerns.

These provisions have varied in a number of ways, including in terms of the types of assistance restricted, whether assistance is withheld writ large or from specific foreign government institutions, and whether assistance is prohibited or is conditioned on progress in certain areas.

Annual SFOPS appropriations are a vehicle for country-specific restrictions, with such restrictions typically being limited to the fiscal year funds appropriated by the given appropriations bill.

Many such provisions restrict assistance unless the Secretary of State certifies that the government in question has taken certain steps to improve human rights or democracy conditions, as specifically

иного финансирования от международных финансовых организаций; использование иных доступных ограничительных мер. При этом исполнительной власти предоставлен значительный уровень дискреции в определении необходимости и характера применяемых мер. В частности, администрация США вправе принимать «соразмерные меры» в качестве альтернативы санкциям, предусмотренным Законом; не вводить новые санкции в отношении государств, уже находящихся под ограничениями в связи с нарушениями прав человека; отказываться от введения санкций при наличии приоритетных национальных интересов США

### **Специальные механизмы ограничения международной помощи отдельным государствам**

Конгресс периодически принимает законодательные акты, устанавливающие ограничения на предоставление помощи отдельным государствам исходя из ситуации в области демократии и прав человека.

Такие нормативные положения различаются по ряду параметров, включая виды подпадающего под ограничения содействия, и могут распространяться как на весь комплекс мер поддержки в целом, так и на содействие отдельным государственным институтам. При этом устанавливаемые ограничения могут носить как абсолютный характер в форме полного запрета на оказание помощи, так и условный характер, предусматривающий увязку ее предоставления с достижением конкретных улучшений в определенных сферах.

Основным инструментом введения страновых ограничений выступают принимаемые ежегодно законы о финансировании внешнеполитической деятельности, действие которых, как правило, распространяется на средства, выделенные в соответствующем финансовом году.

Значительное число таких ограничительных положений предусматривает приостановление помощи до представления Государственным секретарем заверения о выполнении руководством соответствующего государства



articulated in the law.

Congress has also at times enacted enduring country-specific restrictions that remain in place until the President determines and certifies that conditions have changed. More informally, congressional committees and Members at times have placed “holds” on specific proposed assistance or arms sales to foreign governments, citing human rights concerns.

Members of Congress have weighed the benefits and drawbacks of enacting country-specific restrictions relative to general, global standards, such as those found in other legislation discussed above.

The former method represents a more direct means by which Congress may shape the provision of foreign assistance on the basis of human rights concerns, including when Members assess that the executive branch has failed to take sufficient action on its own pursuant to existing authorities. On the other hand, singling out a foreign government for restriction based on sometimes bespoke criteria may invite criticisms of unfair selectivity or bias.

### Sanctions Targeting Individuals and Entities

Congress has contributed to the development of an array of targeted sanctions programs that allow the United States to impose economic sanctions or travel restrictions on a foreign person or entity in connection with democracy- and human rights-related concerns. These include authorities that can be applied globally, as well as those focused on activities within, or in relation to, specific countries.

установленных законом конкретных требований по улучшению положения в области прав человека и развития демократических институтов. Наряду с этим, Конгресс вводит в действие бессрочные страновые ограничения, сохраняющие силу до подтверждения Президентом факта изменения ситуации. В дополнение к формальным механизмам, комитеты Конгресса и его члены прибегают к практике неформального блокирования конкретных предложений о предоставлении содействия или поставках вооружений иностранным правительствам, основываясь на озабоченностях в связи с ситуацией в области прав человека.

Члены Конгресса проводили оценку преимуществ и недостатков введения страновых ограничений по сравнению с общими, глобальными стандартами, установленными в вышеуказанных законодательных актах. Страновой подход обеспечивает Конгрессу более действенные рычаги влияния на предоставление международной помощи с учетом ситуации с правами человека, особенно в случаях, когда его члены полагают, что исполнительная власть не предприняла достаточных мер в рамках имеющихся полномочий. С другой стороны, применение специальных критериев к отдельно взятому иностранному правительству может служить основанием для обвинений в избирательном подходе и предвзятости.

### Санкционные механизмы, применяемые в отношении физических и юридических лиц

При участии Конгресса создана комплексная система целевых санкционных программ, обеспечивающая Соединенным Штатам возможность введения экономических санкций или ограничений на въезд в отношении иностранных физических или юридических лиц по основаниям, связанным с вопросами демократии и прав человека. В рамках данной системы предусмотрены как механизмы универсального характера, так и механизмы, ориентированные на деятельность в конкретных государствах либо в связи с ними.

## Global Authorities

### **Global Magnitsky Act**

The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (Global Magnitsky Act, Title XII, Subtitle F of P.L. 114-328, as amended; 22 U.S.C. §§10101 et seq.) authorizes the President to impose economic sanctions on, and deny entry into the United States to, foreign individuals or entities identified as engaging in human rights violations or corruption.

The executive branch implements the Global Magnitsky Act pursuant to Executive Order (E.O.) 13818 of December 20, 2017.

Drawing on the National Emergencies Act (NEA), International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), and Immigration and Nationality Act (INA), E.O. 13818 expands the scope of sanctionable targets, including broader networks of individuals and entities associated with perpetrators of serious human rights abuse or corruption.

The Global Magnitsky Act provides the executive branch with authority to impose sanctions against persons around the world without requiring the United States to create a country-specific sanctions program (discussed below), which can be diplomatically or politically challenging. On the other hand, country-specific programs allow the United States to tailor sanctionable criteria to context-specific behaviors and categories of persons.

### **SFOPS Visa Restrictions. A recurring provision in annual SFOPS bills**

(currently located at Section 7031(c)) requires the Secretary of State to deny visas to enter the United States to a foreign official credibly implicated in significant

## Механизмы универсального характера

### **Глобальный закон Магнитского**

Закон о глобальной подотчетности в области прав человека, закрепленный в Своде законов США (раздел 22, §§10101 и далее).

Данный нормативный акт наделяет Президента полномочиями по введению экономических санкций и запрета на въезд в США в отношении иностранных физических и юридических лиц, причастных к нарушениям прав человека или коррупции.

Практическая реализация данного Закона осуществляется на основе Президентского указа 13818 от 20 декабря 2017 года. Указанный документ, опираясь на положения Закона о чрезвычайных ситуациях, Закона о международных чрезвычайных экономических полномочиях и Закона об иммиграции и гражданстве, существенно расширяет сферу применения санкционного механизма. В результате ограничительные меры могут распространяться не только на непосредственных нарушителей прав человека и лиц, причастных к коррупции, но и на связанных с ними физических и юридических лиц.

Применение Глобального закона Магнитского позволяет органам исполнительной власти вводить санкции в отношении лиц по всему миру без необходимости разработки отдельных страновых санкционных программ (которые будут рассмотрены далее), что способствует преодолению дипломатических и политических осложнений. При этом страновые программы предоставляют возможность США осуществлять более точную настройку санкционных критериев с учетом специфики конкретных ситуаций и категорий лиц.

### **Визовые ограничения в рамках законодательства о финансировании внешнеполитической деятельности**

В соответствии с положением (действующий раздел 7031(c)), включаемым в законы о финансировании внешнеполитической деятельности, Государственный секретарь не

corruption or a gross violation of human rights.

This restriction extends to immediate family members of the foreign official.

For FY2023, the provision applies to any foreign official “about whom the Secretary of State has credible information have been involved, directly or indirectly, in significant corruption, including

- corruption related to the extraction of natural resources, or a gross violation of human rights,
- including the wrongful detention of locally employed staff of a United States diplomatic mission or a United States citizen or national.”

This requirement is subject to certain exceptions, and may be waived by the Secretary of State if the Secretary determines that such waiver

- “would serve a compelling national interest” or
- “the circumstances which caused the individual to be ineligible have changed sufficiently.”

Unlike Global Magnitsky sanctions, an SFOPS Section 7031(c) designation does not entail economic sanctions, and the designation may be made public or kept confidential.

осуществляет выдачу виз на въезд в США тем иностранным должностным лицам, в отношении которых имеется заслуживающая доверия информация об их причастности к серьезным коррупционным деяниям или грубым нарушениям прав человека. Действие данного положения распространяется также на членов семей указанных должностных лиц. Применительно к 2023 финансовому году это положение действует в отношении любого иностранного должностного лица при наличии у Государственного секретаря заслуживающей доверия информации о его прямой или косвенной причастности к:

- серьезным коррупционным деяниям, в том числе в сфере добычи природных ресурсов;
- грубым нарушениям прав человека, включая неправомерное задержание сотрудников дипломатических представительств США из числа граждан страны пребывания или американских граждан.

Законодательством предусмотрено два основания для неприменения данного положения:

- установление Государственным секретарем факта необходимости обеспечения важных национальных интересов США;
- констатация существенного изменения обстоятельств, послуживших основанием для применения ограничений.

Следует отметить, что в отличие от санкционного механизма по Глобальному закону Магнитского, внесение в список по разделу 7031(c) не предполагает введения экономических санкций. При этом информация о применении данной меры может быть как предана огласке, так и сохранена в закрытом режиме.

## **Immigration and Nationality Act (INA) Entry Denials.**

Section 212 of the INA (8 U.S.C. §1182) provides the Secretary of State with broad authority to deny entry into the United States to non-U.S. nationals based on the avoidance of adverse impacts on U.S. foreign policy.

It also includes specific activities as grounds for denial of entry, including participation in genocide, commission of acts of torture or extrajudicial killings, responsibility for particularly severe violations of religious freedom while serving as a foreign government official, and conviction of a crime involving moral turpitude, among others. Pursuant to Section 222(f) (8 U.S.C. §1202(f)) of the INA, relevant records are generally confidential. Drawing on presidential authority under the INA, the executive branch has broadly suspended the entry of persons in connection with

- serious human rights and humanitarian law violations (through Presidential Proclamation 8697 of August 4, 2011)<sup>102</sup> and corruption or the enabling of corruption (through Presidential
- Proclamation 7750 of January 12, 2004 and Presidential Proclamation 10685 of December 11, 2023).

The executive branch has also drawn on INA authority to deny entry into the United States to persons subject to U.S. financial sanctions.<sup>104</sup>

## **Country-Specific Sanctions Programs**

Congress has enacted laws that provide authority to impose sanctions related to democracy or human rights situations in specific contexts.

## **Ограничения на въезд в соответствии с Законом об иммиграции и гражданстве.**

В соответствии с разделом 212 Закона об иммиграции и гражданстве (Свод законов США, раздел 8, §1182) Государственному секретарю предоставлен комплекс полномочий по отказу во въезде в США иностранным гражданам в интересах предотвращения негативного влияния на внешнюю политику США.

Законодательным актом установлен перечень оснований для отказа во въезде, включая участие в геноциде, применение пыток или внесудебные казни, ответственность за особо серьезные нарушения религиозной свободы в период исполнения должностных обязанностей в иностранном государстве, а также совершение преступлений против общественной нравственности. В соответствии с разделом 222(f) данного Закона (Свод законов США, раздел 8, §1202(f)) информация, содержащаяся в материалах визовых дел, носит конфиденциальный характер. В целях реализации положений данного Закона Президентом США изданы следующие прокламации:

- №8697 от 4 августа 2011 года о введении запрета на въезд лицам, причастным к серьезным нарушениям прав человека и норм гуманитарного права;
- №7750 от 12 января 2004 года и №10685 от 11 декабря 2023 года о недопущении на территорию США лиц, вовлеченных в коррупционную деятельность.

На основании данного Закона исполнительная власть также отказывает во въезде лицам, подпадающим под действие финансовых санкций США.

## **Санкционные программы в отношении отдельных государств**

В целях реагирования на ситуации, связанные с нарушением демократических принципов и прав человека, Конгрессом Соединенных Штатов принят ряд законодательных актов,

The President has also used authorities set out in the NEA, IEEPA, and INA to establish country-specific sanctions regimes, citing, in part, human rights abuses, corruption, and/or the undermining of democracy as the national security rationale for the restrictions. Many of the more than 30 economic sanctions regimes currently maintained by the United States include sanctionable criteria related to such issues.

Examples include the following:

- The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (Title IV of P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811 note), a 2012 Russia-focused precursor to the Global Magnitsky Act, which requires the President to impose sanctions against persons determined to have been involved in the “criminal conspiracy” uncovered by Russian lawyer and auditor Sergei Magnitsky or Magnitsky’s subsequent detention, abuse, and death, or involved more generally in certain gross human rights violations against individuals in Russia.
- E.O. 13692 of March 8, 2015, which draws on the Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014 (P.L. 113-278), as well as NEA, IEEPA, and INA authorities, to in part provide for sanctions against persons involved, in relation to Venezuela, in actions or policies that

закрепляющих полномочия по введению санкционных мер.

Президент также использовал полномочия, предусмотренные Законом о чрезвычайных ситуациях, Законом о международных чрезвычайных экономических полномочиях и Законом об иммиграции и гражданстве для установления особых санкционных режимов в отношении ряда государств. В качестве обоснования для введения данных ограничительных мер послужили, в частности, факты нарушений прав человека, проявления коррупции, а также действия, направленные на подрыв демократических институтов, расцениваемые как угрожающие национальной безопасности США. В настоящее время в США действует более 30 режимов экономических санкций, предусматривающих введение ограничительных мер в связи с вышеуказанными обстоятельствами.

К числу основных нормативных правовых актов в данной области относятся:

- Закон о глобальной подотчетности в области прав человека имени Сергея Магнитского 2012 года (раздел IV Публичного закона 112-208; примечание к параграфу 5811 раздела 22 Свода законов США), ставший предшественником Глобального закона Магнитского. Данный Закон устанавливает обязательство Президента США по применению санкций в отношении лиц, причастных к выявленному российским юристом и аудитором Сергеем Магнитским преступному сговору, а также к его последующему заключению под стражу, жестокому обращению и гибели, а равно к иным грубым нарушениям прав человека на территории Российской Федерации.
- Президентский указ № 13692 от 8 марта 2015 года, принятый во исполнение Закона о защите прав человека и гражданского общества в Венесуэле 2014 года (Публичный закон 113-278) и на основании полномочий, предусмотренных Законом о чрезвычайных ситуациях, Законом о международных чрезвычайных



undermine democratic processes or institutions, the commission of serious human rights violations or abuses, actions that restrict freedom of expression or peaceful assembly, or high-level public corruption.

- E.O. 14014 of February 10, 2021, which draws on IEEPA, NEA, and INA authorities to provide for Burma-focused sanctions in part against foreign persons involved in serious human rights abuse, actions or policies that undermine democratic processes or institutions, or actions or policies that restrict freedom of expression or peaceful assembly or that limit access to media.

Some country-focused programs contain transnational elements. For instance, E.O. 14024 of April 15, 2021, which targets “harmful foreign activities” by the Russian government, includes sanctionable criteria related to the undermining of democratic processes or institutions in the United States or abroad, the assassination or other unlawful killing or bodily harm against U.S. persons or U.S. ally or partner nationals, and involvement in transnational corruption, among other criteria.

экономических полномочиях и Законом об иммиграции и гражданстве. Данным Указом определены основания для применения санкционных мер в отношении лиц, причастных к действиям, направленным на подрыв демократических процессов и институтов в Венесуэле, совершению серьезных нарушений прав человека, ограничению права на свободу выражения мнений и проведения мирных собраний, а также к коррупционным деяниям в высших органах государственной власти.

- Президентский указ № 14014 от 10 февраля 2021 года, изданный в соответствии с полномочиями, предусмотренными Законом о международных чрезвычайных экономических полномочиях, Законом о чрезвычайных ситуациях и Законом об иммиграции и гражданстве. Указ устанавливает режим применения санкционных мер в отношении иностранных граждан и организаций, причастных к серьезным нарушениям прав человека, действиям по подрыву демократических процессов и институтов, а также к ограничению свободы выражения мнений, права на проведение мирных собраний и доступа к средствам массовой информации в Мьянме.

Отдельные санкционные программы содержат положения транснационального характера. В частности, Президентский указ № 14024 от 15 апреля 2021 года, направленный против «деструктивной внешнеполитической деятельности» Правительства Российской Федерации, включает критерии для применения санкций в связи с подрывом демократических процессов или институтов в Соединенных Штатах или за рубежом, убийствами или иными противоправными действиями, повлекшими смерть или причинение телесных повреждений гражданам США или гражданам стран-союзников и партнеров США, а также участием в транснациональной коррупции, наряду с другими критериями.

## **Import Restrictions and Export Controls**

### **Forced Labor Import Ban.**

Section 307 of the Tariff Act of 1930 prohibits the importation of products “mined, produced, or manufactured wholly or in part” by forced labor, convict labor, and/or indentured labor under penal sanctions.

Section 910 of the Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015 (P.L. 114-125) eliminated a prior long-standing “consumptive demand” exception to this prohibition.

In subsequent years, Congress has further enacted country-specific legislation that subjects products mined, produced, or manufactured by North Korean nationals (Section 302A of P.L. 114-122, as amended by Section 321 of P.L. 115-44; 22 U.S.C. §9241a), or in China’s Xinjiang region or by certain Xinjiang-related entities (Section 3 of P.L. 117-78), to a rebuttable presumption that they are prohibited from importation pursuant to Section 307.

### **Restrictions on Exports.**

The Export Control Reform Act of 2018 (Title XVII, Subtitle B of P.L. 115-232; 50 U.S.C. §§4801 et seq.), which authorizes export controls on dual-use goods, includes a statement of policy that export controls are to be used in part to “carry out the foreign policy of the United States, including the protection of human rights and the promotion of democracy.”

The executive branch implements a number of relevant export controls,

## **Ограничения на импорт и экспортный контроль**

### **Запрет на ввоз продукции, изготовленной с применением принудительного труда.**

В соответствии с разделом 307 Закона Смуты-Хоули «О тарифах» 1930 года устанавливается запрет на ввоз продукции, «добытой, произведенной или изготовленной полностью или частично» с использованием принудительного труда, труда заключенных и/или подневольного труда в рамках исполнения уголовных наказаний.

Разделом 910 Закона об упрощении процедур торговли и обеспечении соблюдения торгового законодательства от 2015 года (Публичный закон 114-125) было упразднено ранее действовавшее исключение в отношении «потребительского спроса». В последующие годы Конгресс принял дополнительное законодательство, согласно которому продукция, добытая, произведенная или изготовленная гражданами КНДР (раздел 302А Публичного закона 114-122 с изменениями, внесенными разделом 321 Публичного закона 115-44; раздел 22 Свода законов США §9241a) или в Синьцзянском регионе Китая либо определенными связанными с Синьцзяном организациями (раздел 3 Публичного закона 117-78), считается запрещенной, если не доказано соответствие установленным требованиям.

### **Экспортные ограничения.**

Закон о реформировании системы экспортного контроля 2018 года (раздел XVII, подраздел В Публичного закона 115-232; раздел 50 Свода законов США §§4801 и далее), регулирующий контроль за экспортом товаров двойного назначения, устанавливает, что меры экспортного контроля должны использоваться в том числе для «реализации внешней политики Соединенных Штатов, включая защиту прав человека и продвижение демократии». Исполнительная власть применяет комплекс мер экспортного контроля, включая контроль на

including list-based, end-user, and end-use controls, as well as licensing policies that allow review of transactions for human rights and democracy concerns.

These controls include, for example, adding certain foreign entities implicated in human rights abuses, or the undermining of democracy, to the Commerce Department's "Entity List," which generally entails a presumption of license denial for the export of controlled items to such entities.

The Commerce Department has explicitly cited human rights or democracy concerns as the U.S. national security and foreign policy rationale for imposing export controls in response to some country-specific situations, including human rights violations in China's Xinjiang region and the February 2021 military coup in Burma, among others.

### Other Areas of Congressional Engagement

Congress engages in a variety of other areas to influence U.S. foreign policy related to democracy and human rights, including but not limited to the following (see associated footnotes for relevant CRS products):

- conducting oversight of U.S. bilateral and multilateral diplomacy;
- engaging in congressional diplomacy through public statements, travel overseas, and engagement with other legislatures (e.g., through the House Democracy Partnership);
- mandating the creation of offices or positions within U.S. federal agencies (e.g., congressional authorization of the Assistant Secretary of State for

основе списков, контроль конечных пользователей и конечного использования, а также использует систему лицензирования, предполагающую проверку сделок с точки зрения соблюдения прав человека и демократических принципов. Указанные меры предусматривают, в частности, внесение определенных иностранных организаций, причастных к нарушениям прав человека или подрыву демократии, в «Список организаций» Министерства торговли, что влечет за собой отказ в выдаче лицензий на экспорт контролируемой продукции таким организациям. Министерство торговли прямо указывает на соображения защиты прав человека и демократии как на обоснование с точки зрения национальной безопасности и внешней политики США для введения экспортных ограничений в ответ на ситуации в отдельных странах, включая нарушения прав человека в Синьцзянском регионе Китая и военный переворот в Мьянме в феврале 2021 года.

### Иные направления деятельности Конгресса

Конгресс осуществляет комплекс мер по формированию внешнеполитического курса США в области демократии и прав человека по следующим ключевым направлениям:

- осуществление контроля за двусторонней и многосторонней дипломатической деятельностью США;
- осуществление парламентской дипломатии через публичные заявления, зарубежные визиты и взаимодействие с законодательными органами других стран (например, через программу The House Democracy Partnership («Партнерство за демократию в Палате представителей США»));
- осуществление дисциплинарной юрисдикции (например, учреждение должности помощника государственного секретаря по вопросам демократии, прав

- Democracy, Human Rights, and Labor, codified at 22 U.S.C. §2651a(c)(2));
- creating congressional or independent commissions (e.g., the Tom Lantos Human Rights Commission, Commission on Security and Cooperation in Europe, Congressional-Executive Commission on China, and U.S. Commission on International Religious Freedom);
  - imposing broad conditions on U.S. trade with foreign countries (e.g., human rights-related eligibility criteria for preferential trade treatment under the African Growth and Opportunity Act; Title I of P.L. 106-200);
  - supporting national or international efforts to pursue criminal accountability for atrocities;
  - authorizing and appropriating resources for U.S. international broadcasting efforts;
  - authorizing and appropriating resources to combat foreign disinformation (e.g., the State Department's Global Engagement Center).
- человека и труда, закрепленное в разделе 22 Свода законов США, §2651a(c)(2));
- создание комиссий при Конгрессе и независимых комиссий (включая Комиссию имени Тома Лантоса по правам человека, Комиссию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Исполнительную комиссию Конгресса по Китаю, Комиссию США по международной религиозной свободе);
  - формирование правовой основы осуществления торговли с иностранными государствами (например, критерии в области прав человека для предоставления преференциального торгового режима в рамках Закона об обеспечении роста и возможностей в Африке; раздел I Публичного закона 106-200);
  - поддержка национальных и международных усилий по привлечению к уголовной ответственности за совершение преступлений против человечности;
  - обеспечение нормативной базы и финансирования для международного вещания США;
  - обеспечение нормативной базы и финансирования противодействия дезинформационной деятельности иностранных государств (например, через Центр глобального взаимодействия Государственного департамента).

## Selected Factors Affecting U.S. Efforts

Numerous general factors, a selection of which are discussed below, may make U.S. efforts to promote democracy and human rights more complex and challenging now than in earlier post- Cold War years.

## Некоторые факторы, влияющие на эффективность усилий США

В современных условиях многочисленные общие факторы, некоторые из которых рассматриваются ниже, создают более сложную среду для продвижения США демократии и прав человека по сравнению с ранним периодом после окончания холодной войны.

Some analysts caution against overstating or misinterpreting the importance of these factors relative to local dynamics in particular countries.

## Restrictions on Civil Society and Media

After the end of the Cold War, the United States and other international donors substantially increased democracy assistance funding, including for civil society groups operating in relatively closed societies.

This, along with other factors and events (e.g., the role of civil society activism in “color revolutions” in certain post-Soviet countries and the later Arab Spring movements), appears to have motivated some non-democratic governments to increase restrictions on the work of civil society and media organizations.

Even in relatively freer contexts, some governments have used measures that purport to combat issues of public concern (such as terrorism, defamation, or mis/disinformation) but that also unduly restrict, or in some cases effectively criminalize, freedoms of assembly, association, or expression.

In the context of the COVID-19 pandemic, some governments used a stated need to combat health-related misinformation to justify imposing restrictions on civil society, the media, and the internet.

Restrictions have taken a variety of forms, including restrictive legal or regulatory tools (e.g., stringent and onerous registration requirements for

Вместе с тем, ряд аналитиков призывает избегать переоценки или неверной интерпретации значимости таких общих неблагоприятных факторов, поскольку ключевое значение во многих случаях имеет специфика внутривнутриполитического развития конкретных государств.

## Ограничения деятельности гражданского общества и СМИ

После окончания холодной войны Соединенные Штаты и другие международные доноры существенно увеличили финансирование программ содействия демократии, включая поддержку организаций гражданского общества, действующих в относительно закрытых обществах.

Это обстоятельство, наряду с другими факторами и событиями (например, ролью гражданской активности в «цветных революциях» в некоторых постсоветских странах и последующих движениях «арабской весны»), по всей видимости, мотивировало некоторые недемократические правительства усилить ограничения на деятельность организаций гражданского общества и СМИ.

Характерно, что даже в некоторых государствах с относительно либеральным политическим режимом правительства используют меры, которые формально направлены на противодействие проблемам, вызывающим общественную озабоченность (таким как терроризм, диффамация или дезинформация), но при этом создают необоснованные ограничения или в некоторых случаях фактически криминализируют свободу собраний, объединений и выражения мнений. В условиях пандемии COVID-19 некоторые правительства использовали заявленную необходимость борьбы с дезинформацией в области здравоохранения для обоснования введения ограничений в отношении деятельности гражданского общества, СМИ и интернет-пространства.

Ограничения принимают различные формы, включая нормативно-правовые механизмы (например, строгие и обременительные требования к регистрации неправительственных



nongovernmental organizations) and the selective or arbitrary enforcement of such tools.

Notably, some governments have imposed restrictions on the ability of domestic civil society groups to receive funding, including from foreign sources, thereby making it more difficult in some cases for the United States and other international democracy assistance funders to support democracy and human rights advocates.

### **Democratic Backsliding**

Breakdowns of democracy may occur in a variety of ways, including sudden shock events such as coups as well as incremental erosions in democratic institutions and norms.

Some research indicates that the proportion of such breakdowns arising from the latter phenomenon—which some analysts refer to as “democratic backsliding” or “authoritarianization”—has increased since the end of the Cold War.

In some cases, political leaders who have taken power through democratic means have subsequently worked to gradually erode checks on their power, such as by undermining the independence of the judiciary, civil society, and the media.

At times, leaders later have worked to directly undermine the integrity or fairness of elections.

Some analysts note that a number of contemporary cases of democratic backsliding have been top-down processes driven by political leaders.

Although such processes have occurred in a variety of contexts, would-be authoritarian actors may seek to leverage or exacerbate potentially conducive structural factors present in some countries, such as high levels of political polarization and public dissatisfaction with

организаций), а также выборочное или произвольное применение таких механизмов. Особо следует отметить, что некоторые правительства ввели ограничения на возможность получения местными организациями гражданского общества финансирования, в том числе из иностранных источников, что в ряде случаев затрудняет поддержку со стороны США и других международных доноров защитников демократии и прав человека.

### **Ослабление демократических институтов**

Процессы деградации демократических систем могут развиваться по различным сценариям, включая радикальные и внезапные события, такие как государственные перевороты, либо носить постепенный характер, проявляясь в последовательном ослаблении демократических институтов и норм.

Некоторые исследования показывают, что после окончания холодной войны возросла доля случаев подрыва демократических основ посредством второго сценария, который некоторые аналитики называют «эрозией демократических институтов» или «авторитаризацией». В ряде случаев политические деятели, пришедшие к власти конституционным путем, впоследствии работали над постепенным ослаблением механизмов контроля над их властью, например, подрывая независимость судебной системы, гражданского общества и СМИ.

На следующем этапе они нередко переходят к действиям, подрывающим основополагающие принципы избирательного процесса.

Некоторые аналитики отмечают, что ряд современных случаев ослабления демократии представляют собой процессы, инициированные политическими лидерами по принципу «сверху вниз». При этом, несмотря на различия в конкретных обстоятельствах, потенциальные авторитарные лидеры, как правило, используют в своих интересах либо целенаправленно усугубляют определенные благоприятствующие структурные факторы, присутствующие в некоторых странах, такие как высокий уровень

government performance.

Newer democracies with lower levels of state capacity or where the rule of law is not well-established may be particularly susceptible.

As a matter of foreign policy, some observers have noted that the United States has tended to respond more swiftly and forcefully to sudden events such as coups than to gradual erosions in democracy or respect for human rights.

The latter are more difficult to discern in real time, and crafting effective policy responses to them may be more challenging.

## Technological Developments

Emerging technologies have the potential to affect democracy and human rights in both positive and negative ways.

New technologies may improve citizens' access to information or ability to organize.

Early optimism over the democratizing power of the internet and social media, however, has been tempered over time.

Some authoritarian governments have shown an ability to mitigate politically threatening aspects of new technologies, in some cases leveraging them to further social and political control.

Governments increasingly possess an array of tools—including artificial intelligence (AI)-enhanced surveillance, censorship, website blocking, paid commentators, automated bots, and targeted internet shutdowns or slowdowns—to monitor their citizens and shape their information environments.

политической поляризации и общественного недовольства работой правительства.

Особенно подвержены этому могут быть новые демократии с низким уровнем государственного потенциала или там, где верховенство закона недостаточно устоялось.

В контексте внешней политики некоторые наблюдатели отмечают, что Соединенные Штаты, как правило, реагируют более оперативно и решительно на внезапные события, такие как перевороты, чем на постепенное ослабление демократии или уважения к правам человека.

Последнее обстоятельство обусловлено сложностью своевременного выявления негативных тенденций подобного рода, а также более комплексным характером задач по выработке эффективных мер противодействия данным процессам.

## Влияние технологического развития

Новые технологии потенциально могут влиять на состояние демократических институтов и ситуацию в области прав человека как положительно, так и отрицательно. Они могут улучшить доступ граждан к информации или возможности для организации.

Вместе с тем первоначальные оптимистические ожидания относительно того, что интернет и социальные сети будут способствовать развитию демократии, со временем уступили место более сдержанным оценкам.

Некоторые авторитарные правительства продемонстрировали способность нейтрализовать политически угрожающие аспекты новых технологий, в некоторых случаях используя их для усиления социального и политического контроля.

Правительства все чаще обладают набором инструментов – включая системы наблюдения с использованием искусственного интеллекта, цензуру, блокировку веб-сайтов, оплачиваемых комментаторов, автоматизированных ботов и целевые отключения или замедления работы интернета – для мониторинга своих граждан и формирования их информационной среды. Некоторые правительства и граждане

Some governments and citizens have criticized social media platforms for the role they may play in social and political polarization, the propagation of hate speech, and offline human rights abuses in democracies and nondemocracies alike.

Technological tools may reduce some of the pitfalls that some authoritarian governments have faced from more traditional and visible forms of political repression, such as risks of public backlash, high resource costs, and “principal-agent” dilemmas associated with empowering large numbers of individuals to implement repressive policies.

Some research indicates that the use of modern technology by authoritarian regimes has increased their durability. According to a February 2023 assessment by the U.S. Intelligence Community (IC), “various technologies now constitute an important component of many governments’ repressive toolkits, extending states’ power to stifle dissent beyond traditional means.”

The PRC’s model of technology-enhanced authoritarianism, in particular, increasingly appears to have global implications, although evaluating China’s diffuse impact in this area is challenging.

Some research indicates, for instance, that PRC firms are driving the proliferation of AI surveillance technology around the world to a greater degree than companies from any other country, although firms in democracies are also contributing to the spread of technology that can be misused for purposes of repression.

Some U.S. policymakers have sought ways to respond to democracy- and human rights-related technology challenges, such as by supporting the development and

критикуют платформы социальных сетей за их роль в социальной и политической поляризации, распространении языка вражды и нарушениях прав человека как в демократических, так и в недемократических странах.

Новые технологии могут снизить некоторые риски, с которыми традиционно сталкивались авторитарные правительства при осуществлении политических репрессий. В частности, речь идет о таких факторах, как риск общественного противодействия, высокие ресурсные затраты, а также проблемы, связанные с необходимостью наделения широкого круга лиц полномочиями по реализации репрессивных мероприятий. Некоторые исследования показывают, что использование современных технологий авторитарными режимами повысило их устойчивость. Согласно оценке Разведывательного сообщества США от февраля 2023 года, «различные технологии теперь составляют важный компонент репрессивного инструментария многих правительств, расширяя возможности государств по подавлению инакомыслия по сравнению с традиционными методами.

Особую обеспокоенность вызывает реализуемая КНР модель авторитаризма, усиленного технологическими средствами, поскольку ее влияние приобретает все более глобальный характер, хотя оценка масштабов этого влияния в различных сферах представляет значительную сложность.

Некоторые исследования показывают, например, что китайские фирмы в большей степени, чем компании из любой другой страны, способствуют распространению технологий наблюдения с использованием искусственного интеллекта по всему миру. При этом следует отметить, что компании из демократических государств также участвуют в распространении технологий, которые могут быть использованы для ограничения основных прав и свобод.

В этой связи ряд представителей руководства США выступает за реализацию комплекса мер, направленных на противодействие указанным вызовам, включая поддержку разработки и

proliferation of internet freedom technologies (e.g., tools to circumvent government censorship) and strengthening export controls.

## Authoritarian Actors

The growing power and international influence of certain authoritarian countries appears to be contributing to a less hospitable global environment for democracy and human rights.

Although the precise objectives of authoritarian governments may be complex and varied, many focus on protecting against threats to domestic regime security, potentially driving them to seek to contain or roll back the spread of democracy abroad in addition to at home.

Some analysts view China and Russia, in particular, as working to move the international order in a direction that is more hospitable to authoritarianism, and as cooperating with each other to some extent toward that goal.

A February 2022 joint Russia-PRC statement asserted that “it is only up to the people of the country to decide whether their State is a democratic one,” argued for the international community “to respect cultural and civilizational diversity,” and pledged to increase cooperation to oppose “color revolutions” and “interference in the internal affairs of sovereign countries.”

Some analysts contend that Russia’s aggressive actions in Eastern Europe, including its February 2022 expanded invasion of Ukraine, have been driven in part by Russian leaders’ fears for regime security associated with democratic expansion in nearby countries.

внедрения технологий обеспечения свободы интернета (в частности, средств обхода государственной цензуры) и усиления экспортного контроля.

## Авторитарные режимы

Рост влияния и укрепление международных позиций ряда государств с авторитарными режимами способствуют формированию менее благоприятной глобальной среды для демократии и прав человека.

При этом, несмотря на многообразие и комплексный характер целей авторитарных режимов, ключевым приоритетом для большинства из них является обеспечение внутривластной стабильности, что побуждает их стремиться к сдерживанию или свертыванию распространения демократии как внутри страны, так и за рубежом.

Некоторые аналитики рассматривают Китай и Россию как государства, которые, в частности, работают над трансформацией международного порядка в направлении, более благоприятном для авторитаризма, и в определенной степени сотрудничают друг с другом для достижения этой цели.

В совместном российско-китайском заявлении от февраля 2022 года утверждается, что «только народ страны может решать, является ли их государство демократическим», содержится призыв к международному сообществу «уважать культурное и цивилизационное разнообразие» и заявляется о намерении расширить сотрудничество в противодействии «цветным революциям» и «вмешательству во внутренние дела суверенных государств». Согласно некоторым экспертным оценкам, агрессивные действия России в Восточной Европе, включая полномасштабное вторжение в Украину в феврале 2022 года, частично обусловлены опасениями российского руководства относительно безопасности режима в связи с демократическим развитием соседних стран.

Authoritarian governments may undermine democracy and human rights internationally in various ways, including, for example, by:

(1) providing aid or other support to foreign governments, including other authoritarian governments, that undermines democracy or the prospects for democratization in recipient countries;

(2) actively or indirectly supporting the diffusion of techniques or tools that are used to violate human rights and repress political dissent;

(3) subverting institutions or norms within democracies, such as through election interference;

(4) working through international bodies to undermine, distort, or erode support for human rights- and democracy-related international norms.

In the past several years, analysts have devoted greater attention to the problem of authoritarian government-sponsored disinformation and influence activities in other countries, claiming that governments pursuing these activities aim to distort public discourse and undermine free expression or fair political competition.

Some authoritarian government-sponsored activities may constitute a form of “transnational repression,” a long-standing but purportedly growing problem that the nongovernmental organization Freedom House describes as “governments reaching across national borders to silence opposition among diaspora and exile communities.”

The international influence of authoritarian governments may be a complicating factor for U.S. efforts to promote democracy and human rights

Авторитарные правительства могут подрывать демократию и права человека на международном уровне различными способами, включая:

(1) предоставление помощи или иной поддержки иностранным правительствам, в том числе другим авторитарным режимам, что подрывает демократию или перспективы демократизации в странах-получателях такой поддержки;

(2) активное или косвенное содействие распространению методов или инструментов, используемых для нарушения прав человека и подавления политического инакомыслия;

(3) подрыв институтов или норм в демократических странах, например, через вмешательство в выборы;

(4) работу через международные органы с целью ослабления, искажения или сокращения поддержки международных норм в области прав человека и демократии.

В последние годы аналитики уделяют повышенное внимание проблеме дезинформации и деятельности по оказанию влияния, спонсируемых авторитарными правительствами в других странах, утверждая, что правительства, осуществляющие такую деятельность, стремятся исказить общественный дискурс и подорвать свободу выражения мнений или честную политическую конкуренцию. Некоторые действия, спонсируемые авторитарными правительствами, могут представлять собой форму «транснациональных репрессий» – давнюю, но предположительно растущую проблему, которую неправительственная организация Freedom House описывает как «действия правительств, выходящие за пределы национальных границ для подавления оппозиции среди диаспор и эмигрантских сообществ».

Международное влияние авторитарных правительств может осложнять усилия США по продвижению демократии и прав человека в различных областях.



across a range of areas.

For instance, bilateral U.S. democracy assistance programs focused on combating domestic challenges to democracy and human rights in particular countries may increasingly also need to confront negative transnational influences posed by third countries.

At the same time, some experts caution against overstating the transnational role that China and Russia may play while understating the role of local political dynamics.

These experts suggest that, to date, Russia and China's influence on global democracy and human rights may have helped entrench existing authoritarian regimes more than it has caused democratic backsliding elsewhere.

## Selected Policy Considerations

### **V. S. Interests and Tensions with Other Objectives**

Proponents of U.S. democracy and human rights promotion argue for these efforts not only on moral grounds, but also on the basis of long-term U.S. interests.

Such proponents contend, for example, that rights-respecting democracies are more reliable U.S. partners; that democracies are considerably less likely to go to war with one another (referred to by some experts as “democratic peace theory,” although the validity of this theory has itself been a topic of debate); and that, conversely, threats to U.S. security—such as instability, terrorism,

Например, двусторонние программы США по содействию преодолению внутренних вызовов демократическому развитию в отдельных странах все чаще сталкиваются с необходимостью учитывать негативное транснациональное влияние третьих государств.

Вместе с тем ряд экспертов призывает к взвешенной оценке роли России и Китая в данных процессах, указывая на то, что определяющими факторами развития политической ситуации в каждой стране остаются прежде всего ее внутренние особенности.

По их мнению, влияние России и Китая на глобальное развитие демократии и ситуацию с правами человека до настоящего времени в большей степени способствовало консолидации существующих авторитарных режимов, нежели вызывало ослабление демократических институтов в других странах.

## Отдельные аспекты внешнеполитического курса США

### **Национальные интересы США: поиск баланса между различными внешнеполитическими приоритетами**

Сторонники включения вопросов демократизации и защиты прав человека в систему внешнеполитических приоритетов США обосновывают свою позицию не только морально-этическими соображениями, но и долгосрочными национальными интересами.

В частности, приводятся следующие аргументы: государства, обеспечивающие соблюдение прав человека, являются более надежными партнерами США; вероятность военных конфликтов между демократическими государствами существенно ниже (данное положение, известное в экспертном сообществе как «теория демократического мира», остается предметом научной дискуссии); при этом ключевые угрозы безопасности США –

transnational crime, and migration crises—tend to be associated with or emanate from authoritarian governance.

Some research also finds that “personalist” authoritarian regimes—in which power is concentrated in the hands of a single leader—are prone to unpredictable and aggressive foreign policies (as some experts argue Russia’s invasion of Ukraine illustrates).

In light of these assessments, some analysts argue that issues of human rights, democracy, and countering authoritarianism have myriad implications for other U.S. objectives and should be prioritized as overarching foreign policy foci.

Other analysts question the extent to which foreign government regime types and human rights situations are vital to U.S. interests, or express doubts about the U.S. capacity to help improve overseas human rights and democracy situations, even if doing so would support U.S. interests (see “Impact and Effectiveness of U.S. Efforts”).

Efforts to promote democracy and human rights may at times conflict with other policy goals.

The odds of succeeding in achieving U.S. goals in, for example, deterring terrorism or weapons proliferation, improve with mutual trust among governments. U.S. emphasis on democracy and human rights may increase tension between the United States and nondemocratic governments, and that tension may hamper cooperation toward these or other objectives.

At times, U.S. efforts to promote democracy and human rights over the long-term may collide with efforts to respond to crises or other shorter-term policy imperatives.

нестабильность, терроризм, транснациональная преступность и миграционные кризисы – характерны преимущественно для государств с авторитарными режимами правления.

Исследования также подтверждают, что персоналистские авторитарные режимы, в которых власть сконцентрирована в руках единоличного лидера, демонстрируют склонность к непредсказуемой и агрессивной внешней политике (по мнению ряда экспертов, наглядным подтверждением данного тезиса является вторжение России в Украину).

С учетом этих оценок некоторые аналитики полагают, что вопросы прав человека, демократии и противодействия авторитаризму оказывают комплексное влияние на другие цели США и должны рассматриваться в качестве приоритетных направлений внешней политики. В противоположность этому другие аналитики ставят под сомнение степень значимости типов политических режимов иностранных государств и ситуации с правами человека для интересов США, либо высказывают сомнения относительно возможностей США способствовать улучшению ситуации с правами человека и демократией за рубежом, даже если это соответствовало бы интересам США (см. раздел «Оценка эффективности и результативности политики США»).

Деятельность по продвижению демократических ценностей и защите прав человека может создавать противоречия с иными внешнеполитическими задачами. Эффективность достижения целей США, например, в сдерживании терроризма или нераспространении оружия, повышается при наличии взаимного доверия между правительствами. Акцентирование США вопросов демократии и прав человека может приводить к росту напряженности в отношениях с недемократическими правительствами, что, в свою очередь, затрудняет сотрудничество для достижения указанных или иных целей. В отдельных случаях долгосрочные усилия США по продвижению демократии и прав человека могут противоречить мерам реагирования на кризисные ситуации или другим неотложным политическим задачам.

## Values Promotion and “Strategic Competition.”

Given the current focus on geopolitical competition between the United States government and the governments of China and Russia, a U.S. rhetorical and policy emphasis on democracy and human rights has the potential to support the pursuit of some U.S. objectives, while potentially complicating others.

As contrasted with the repressive political systems of China and Russia, shared democratic values may be a powerful and deep-rooted source of cohesion between the United States and its democratic allies.

Indeed, preserving an international order that is conducive to values of democracy and human rights is the *raison d'être* for such competition to begin with, according to some analysts: “Chinese and Russian leaders are challenging the liberal international order in part because they view the principles of that order as an existential threat to their regimes and believe they would be safer in a more illiberal world.

As a result, both Beijing and Moscow are working to roll back the global influence of democratic norms and weaken the democratic countries opposing their revisionist designs.”

On the other hand, some analysts question the importance of competing ideologies (i.e., between democracy and authoritarianism) in this geopolitical competition and argue that a U.S. emphasis on values introduces risks, such as of intensifying rivalry with authoritarian governments and narrowing the scope for cooperation with these governments when it is in the U.S. interest.

Some third countries that U.S. policymakers may view as strategically

## Продвижение ценностных ориентиров в условиях стратегического соперничества.

В условиях современного этапа геополитической конкуренции между правительством США и правительствами Китая и России, внимание США к вопросам демократии и прав человека может как способствовать достижению определенных целей США, так и создавать дополнительные сложности.

В противовес репрессивным политическим системам Китая и России общие демократические ценности выступают мощным и глубинным источником сплочения между США и их демократическими союзниками.

Существенное значение имеет то, что по мнению некоторых аналитиков, сохранение международного порядка, способствующего развитию демократических ценностей и прав человека, является фундаментальной причиной такого соперничества: «Руководство Китая и России бросает вызов либеральному международному порядку отчасти потому, что они рассматривают принципы этого порядка как экзистенциальную угрозу своим режимам и полагают, что будут находиться в большей безопасности в менее либеральном мире.

В результате и Пекин, и Москва осуществляют целенаправленную деятельность по сокращению глобального влияния демократических норм и ослаблению демократических стран, противостоящих их ревизионистским планам».

С другой стороны, некоторые аналитики выражают скептическое отношение к значимости конкурирующих идеологий (то есть противостояния между демократией и авторитаризмом) в этом геополитическом соперничестве и утверждают, что акцент США на ценностях сопряжен с определенными рисками, такими как усиление противостояния с авторитарными правительствами и сужение возможностей для сотрудничества с этими правительствами в случаях, когда это отвечает интересам США.

Некоторые государства, рассматриваемые американским руководством в качестве

important to the United States have authoritarian governments (e.g., Vietnam) or may be experiencing human rights abuses and democratic backsliding (e.g., India).

The governments of such countries may be less inclined to maintain or deepen their partnerships with the United States if the U.S. government forcefully presses them on democracy and human rights.

In some instances, U.S. policymakers may face somewhat paradoxical trade-offs.

On the one hand, some forms of U.S. engagement with strategically important countries could lend legitimacy to problematic governments or their repressive practices.

U.S. neglect of democracy and human rights issues could also undercut long-term U.S. interests by failing to push back against developments that can destabilize these countries over time and erode their capacity to be effective partners of the United States.

On the other hand, a deterioration in relations or a lessening of U.S. engagement with these governments could, in some cases, encourage their greater engagement with China or other authoritarian governments, with its own risks to U.S. interests, including with regard to democracy and human rights.

Sometimes, different forms of U.S. engagement with the same country may have conflicting effects (e.g., security or other assistance to the government on the one hand, and democracy assistance to civil society groups on the other; see the textbox below).

Russia's expanded invasion of Ukraine in 2022, and some of the resulting U.S. foreign policy considerations, may illustrate the complexities and competing priorities that can be at play.

стратегически важных партнеров, либо имеют авторитарные режимы (например, Вьетнам), либо демонстрируют системные нарушения прав человека и деградацию демократических институтов (например, Индия).

Руководство данных государств может проявлять меньшую заинтересованность в углублении партнерских отношений с США в случае активного продвижения американской стороной повестки демократизации и защиты прав человека.

В отдельных случаях американское руководство сталкивается с необходимостью поиска баланса между противоречивыми задачами. С одной стороны, определенные форматы взаимодействия США со стратегически важными странами могут способствовать легитимизации проблемных правительств или их репрессивных практик. Недостаточное внимание к вопросам демократии и прав человека может нанести ущерб долгосрочным интересам США, не позволяя своевременно реагировать на тенденции, способные со временем дестабилизировать эти страны и снизить их способность быть эффективными партнерами США.

С другой стороны, ухудшение отношений или снижение уровня взаимодействия США с этими правительствами может в определенных обстоятельствах стимулировать их более тесное сотрудничество с Китаем или другими авторитарными правительствами, что порождает дополнительные риски для интересов США, в том числе в отношении демократии и прав человека.

В ряде случаев различные формы взаимодействия США с одной и той же страной могут иметь противоположные эффекты (например, помощь правительству в сфере безопасности при одновременной поддержке институтов гражданского общества для содействия демократическому развитию; см. текстовый блок ниже).

Полномасштабное вторжение России в Украину в 2022 году и связанные с ним внешнеполитические решения США служат наглядной иллюстрацией многоплановости и противоречивости возникающих задач.

Broadly, some policymakers from the United States and other major democracies portray the defense of Ukraine in part as a defense of democracy against authoritarianism, even as democracies have, to some extent, sought improved cooperation with certain authoritarian governments to counter Russia.

Relatedly, a U.S. policy focus on ensuring continued support within NATO for assistance to Ukraine may come into tension with policy efforts to push back against governance and rule of law challenges among certain NATO members (e.g., Hungary and Turkey).

U.S. policy may also grapple with possible tensions between governance-related criteria for NATO accession and some policymakers' desire to extend security protections to countries such as Ukraine that have experienced or are vulnerable to Russian government aggression.

В широком смысле некоторые политики из США и других крупных демократических стран рассматривают защиту Украины как элемент защиты демократии от авторитаризма, несмотря на то, что демократии одновременно стремились к улучшению сотрудничества с некоторыми авторитарными правительствами для противодействия России.

В этом контексте возникает ряд противоречий во внешнеполитическом курсе США. В частности, задача обеспечения устойчивой поддержки Украины среди стран НАТО может вступать в противоречие с необходимостью принятия мер в отношении проблем в сфере государственного управления и верховенства права в отдельных государствах-членах альянса, таких как Венгрия и Турция.

Дополнительную сложность создает напряжение между установленными критериями в области государственного управления для вступления в НАТО и стремлением ряда политиков распространить гарантии безопасности на страны, которые подверглись или могут подвергнуться агрессии со стороны России, как в случае с Украиной.

### **U.S. Security and Other Assistance to Nondemocracies**

U.S. funding for democracy assistance to some countries is less than assistance the United States provides those countries for other purposes, and some of those latter types of aid may have ambiguous effects on democracy and human rights.

Some analysts posit that some assistance to government ministries or security forces—such as for purposes of combating terrorism—has the potential to strengthen the ability of authoritarian leaders to maintain political control.

A USAID-sponsored study published in 2018 found that the effect of U.S. democracy assistance may decline with increasing amounts of U.S. security assistance in a given country, among other factors. More broadly, some research finds that some foreign assistance can exaggerate existing governance trends in a given country—both positive (democratization) and negative (autocratization).



## **Вопросы оказания помощи в сфере безопасности и иных видов содействия государствам с недемократическими режимами**

В настоящее время объемы финансирования, направляемого США на поддержку демократических процессов в ряде государств, существенно уступают объемам помощи, предоставляемой по иным направлениям сотрудничества.

При этом отдельные виды содействия могут оказывать неоднозначное воздействие на состояние демократических институтов и соблюдение прав человека. Согласно экспертным оценкам, программы содействия правительственным министерствам и ведомствам или структурам безопасности в рамках противодействия терроризму могут способствовать укреплению механизмов политического контроля со стороны авторитарных лидеров.

По результатам исследования, проведенного при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в 2018 году, эффективность американских программ в области демократизации снижается по мере увеличения объемов помощи в сфере безопасности соответствующему государству.

В более широком контексте исследования показывают, что внешняя помощь может усиливать существующие тенденции в сфере государственного управления - как в направлении демократизации, так и усиления авторитарных характеристик политических режимов.

### **Impact and Effectiveness of U.S. Efforts**

Perceptions among experts and observers of growing challenges to democracy and human rights around the world—despite continued policy and programmatic efforts by the United States and other international actors—may raise questions about the impact and effectiveness of U.S. efforts.

In general, governance-related developments in foreign countries may be protracted, uncertain, and nonlinear processes, with constraints on the ability of the United States to influence them.

Some analysts question the capacity of the United States to address deep-rooted challenges in other countries whose

### **Оценка эффективности и результативности политики США**

По оценкам экспертного сообщества, несмотря на последовательные усилия США и их международных партнеров, масштаб вызовов в области демократии и прав человека в мире продолжает увеличиваться.

Данное обстоятельство закономерно поднимает вопрос об эффективности подходов, реализуемых американской стороной. Следует учитывать, что развитие систем государственного управления в зарубежных странах представляет собой комплексный процесс, характеризующийся длительностью, неопределенностью и нелинейностью, что создает объективные ограничения для внешнего воздействия со стороны США.

Некоторые аналитики выражают сомнения

societal, historical, and cultural contexts differ markedly from those of the United States.

Others contend that the United States in some cases can effectively marshal its influence to meaningfully support democracy and push back against human rights violations where they are occurring.

Some experts point to instances in which they argue that U.S. diplomatic messaging, sanctions, or other tools have made a positive difference.

In other cases, some analysts argue that the U.S. government's use of these tools has allowed U.S. policymakers to be seen by observers as standing with democracy and human rights, but with sometimes unclear impacts.

Evaluating the impact of U.S. democracy and human rights efforts is challenging when developments are slow-moving and nonlinear, confounding variables are many and complex, and questions over how to measure progress remain.

Additionally, some foreign leaders may find it politically unpalatable to be seen as acquiescing to U.S. pressure on issues of democracy and human rights, so the effects of diplomacy in this area may be difficult to discern. U.S. agencies may attempt to gauge the effectiveness of particular tools and interventions.

For instance, a USAID-sponsored evaluation of USAID democracy assistance provided between 2001 and 2014 found a modest positive relationship between such assistance and a given recipient country's democracy rating on a prominent democracy index.

According to the study, U.S. democracy assistance can have a greater effect depending on certain factors, including when levels of U.S. security assistance are low and when the country is not already experiencing democratic backsliding, among others.

относительно способности США эффективно содействовать преодолению системных проблем в странах с существенно отличающимися социальными, историческими и культурными особенностями.

В качестве противоположной позиции приводятся примеры, когда дипломатические инициативы, санкционные механизмы и иные инструменты внешнеполитической деятельности США способствовали достижению конкретных позитивных результатов. Вместе с тем, в ряде случаев применение указанных механизмов воспринимается международным сообществом преимущественно как демонстрация приверженности США ценностям демократии и прав человека, при этом практические результаты таких действий не получают однозначной оценки.

Оценка эффективности усилий США в области демократии и прав человека представляет особую сложность, учитывая постепенный и нелинейный характер происходящих изменений, множественность взаимосвязанных факторов и отсутствие единых критериев оценки прогресса. Более того, руководство зарубежных стран зачастую стремится избегать публичной демонстрации уступок давлению США по вопросам демократии и прав человека, что затрудняет оценку эффективности дипломатических усилий.

Тем не менее, профильные ведомства США предпринимают попытки оценить действенность конкретных инструментов и мер воздействия. Так, по результатам исследования, проведенного при поддержке USAID и охватывающего период 2001-2014 гг., была выявлена умеренная положительная корреляция между объемом американского содействия в области демократизации и положением стран-получателей в авторитетных международных рейтингах демократического развития. Полученные результаты показывают, что эффективность американского содействия повышается при определенных условиях, в том числе при низком уровне помощи в сфере безопасности и отсутствии в стране явных признаков ослабления демократических институтов. По итогам независимого

According to one nongovernmental study published in 2014, “over the last 30 years American democracy promotion has played a clear—albeit varying—role in supporting democratization in many countries, although it cannot be seen as the primary cause in any one case.”

Factors in U.S. foreign policy that have contributed to success include “long-term commitment, links between rhetoric and action, consistency with other policies, and creative adaptation of tools.”

In general, U.S. democracy and human rights efforts may have greater impact when they are integrated as part of overall foreign policy strategies in specific contexts.

The executive branch’s ability to develop and implement effective, context-sensitive strategies may be constrained by a variety of factors, however, including resource limitations, inadequate coordination across government agencies, and competing or shifting priorities.

## **Criticisms and Questions About U.S. Credibility**

### **Sovereignty and “Interference.”**

Some critics question the appropriateness of U.S. democracy and human rights promotion, such as by asserting that it imposes American or Western values on other societies.

Some leaders of foreign governments, particularly authoritarian governments, contend that some U.S. and other like-

исследования, опубликованного в 2014 году, деятельность США по поддержке демократических процессов на протяжении трех предшествующих десятилетий оказала значительное, хотя и неравномерное влияние на демократизацию во многих государствах, не выступая при этом в качестве определяющего фактора в каждом конкретном случае.

К ключевым элементам успешной внешнеполитической деятельности США в данной области отнесены: приверженность долгосрочным обязательствам, обеспечение единства риторики и практических действий, соблюдение преемственности различных направлений политики и гибкая адаптация применяемых инструментов.

В целом, усилия США в области демократизации и защиты прав человека демонстрируют наибольшую результативность в случаях их комплексной интеграции в общую стратегию внешнеполитической деятельности с учетом специфики конкретных государств.

При этом возможности исполнительной власти по разработке и реализации эффективных стратегий, учитывающих местный контекст, ограничиваются рядом факторов, включая ресурсные ограничения, недостаточный уровень межведомственной координации, а также наличие конкурирующих или меняющихся приоритетов.

## **Критические замечания и вопросы к объективности и последовательности позиции США**

### **Вопросы государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела.**

Ряд критиков ставит под сомнение правомерность деятельности Соединенных Штатов по продвижению принципов демократии и прав человека, характеризуя подобные действия как навязывание американских или западных ценностей другим обществам. Руководство ряда иностранных государств, в первую очередь государств с

minded governments' efforts to promote democracy and human rights constitute "interference" in their countries' domestic affairs.

Supporters of U.S. efforts generally argue that aspirations for human rights and democracy are universal, and are a legitimate international concern as reflected in documents such as the U.N. Charter, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), and subsequent binding international human rights treaties.

### **Inconsistency.**

Some observers have described the United States as pressing forcefully on democracy and human rights in its policies toward competitor states or countries in which the United States does not have major competing strategic objectives, while at times downplaying the democracy and human rights shortcomings of strategic partners.

Some argue that such inconsistency undermines the credibility of U.S. democracy and human rights efforts in the eyes of foreign governments and publics. Governments of authoritarian competitor states sometimes make similar points, and promote notions of U.S. hypocrisy.

On the other hand, some analysts contend that it is necessary for the United States to pursue opportunities selectively based on factors including the likelihood of positive impact and the possible effects on other U.S. interests (see "U.S. Interests and Tensions with Other Objectives").

авторитарными режимами, характеризует некоторые действия США и других единомышленников как «вмешательство» во внутренние дела их стран.

При этом приверженцы политического курса США последовательно подчеркивают универсальный характер демократических ценностей и прав человека, что закреплено в таких документах как Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека и последующие юридически обязывающие международные договоры.

### **Вопросы последовательности реализуемого курса.**

Некоторые наблюдатели отмечают, что Соединенные Штаты демонстрируют повышенную активность в вопросах демократии и прав человека в отношении с государствами-конкурентами или странами, не представляющими существенного стратегического интереса, при одновременном смягчении позиции в оценках аналогичных проблем у стратегических партнеров.

По мнению некоторых наблюдателей, такая непоследовательность отрицательно влияет на восприятие действий США иностранными правительствами и общественностью. Представители государств-конкурентов с авторитарными режимами периодически акцентируют внимание на указанных противоречиях, продвигая тезис о лицемерии США. В то же время отдельные эксперты указывают на необходимость для Соединенных Штатов избирательно подходить к использованию имеющихся возможностей, учитывая вероятность достижения позитивных результатов и возможное влияние на другие интересы США (см. раздел «Национальные интересы США: поиск баланса между различными внешнеполитическими приоритетами»).

## The U.S. Example and U.S. Actions Abroad.

Some experts argue that democracy's appeal around the world has historically been enhanced by United States' serving as an attractive (if flawed) example, and that U.S. domestic challenges may undermine the appeal of democracy globally as well as the credibility of the United States as a defender of democracy and human rights.

Opinions on the health of democracy in the United States vary.

According to the nongovernmental organization Freedom House, "in recent years [the United States'] democratic institutions have suffered erosion, as reflected in rising political polarization and extremism, partisan pressure on the electoral process, bias and dysfunction in the criminal justice system, harmful policies on immigration and asylum seekers, and growing disparities in wealth, economic opportunity, and political influence."

An Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) election observation mission examining the 2022 U.S. midterm elections stated that "efforts to undermine voters' trust in the electoral process by baselessly questioning its integrity can result in systemic challenges," and noted other challenges including polarized campaigning, uncompetitive districts due to partisan redistricting, loopholes in disclosure mechanisms for campaign finance, and disinformation, among others.

Some experts and critics of U.S. foreign policy relatedly argue that certain U.S. actions abroad have undercut U.S. credibility on democracy and human

## Оценка роли США как модели демократического развития.

Некоторые эксперты утверждают, что привлекательность демократии в мире традиционно усиливалась благодаря роли Соединенных Штатов как образцового (при наличии определенных недостатков) примера, и что внутренние проблемы США могут снижать как глобальную привлекательность демократической модели, так и международный авторитет Соединенных Штатов в качестве защитника демократии и прав человека. Существуют различные мнения относительно состояния демократии в США.

По данным неправительственной организации Freedom House, "в последние годы наблюдается деградация демократических институтов США, что проявляется в усилении политической поляризации и радикализации политических позиций, давлении на избирательный процесс со стороны политических партий, предвзятости и наличии системных проблем в функционировании системы уголовного правосудия, проблемной политике в отношении мигрантов и лиц, ищущих убежище, а также увеличивающемся разрыве в распределении благосостояния, экономических возможностей и политического влияния."

В отчете миссии ОБСЕ по наблюдению за промежуточными выборами в США 2022 года отмечается, что «попытки подорвать доверие избирателей к избирательному процессу путем необоснованного оспаривания его честности могут привести к системным проблемам». Миссия также отметила другие проблемные аспекты, включая высокий уровень поляризации в ходе избирательных кампаний, создание заведомо бесконкурентных избирательных округов путем перекройки их границ в партийных интересах, недостатки в механизмах раскрытия информации о финансировании кампаний и распространение дезинформации.

Некоторые эксперты и критики внешней политики США также отмечают, что определенные действия США за рубежом подрывают их авторитет в вопросах демократии



rights. Points of criticism include, for example, U.S. efforts during the Cold War to overthrow or subvert certain democratically elected foreign governments, as well as U.S. actions, or the effects of U.S. actions, in the context of post- 9/11 counterterrorism policies, including targeted killings and renditions, abuses of prisoners and detainees, and civilian deaths associated with U.S. military interventions.

The governments of some authoritarian competitor states actively promote perceptions of human rights abuses and challenges to democracy both domestically within the United States and in association with U.S. actions abroad.

Some observers argue that the United States would be better served by focusing on its own domestic challenges than on democracy and human rights in other countries. Others argue that the United States should work to shore up democracy in the United States while simultaneously confronting pressing challenges to democracy and human rights overseas. Some analysts note that the United States has long possessed human rights and democracy shortcomings but has nonetheless sought to project values leadership abroad.

и прав человека Среди основных объектов критики: действия США в период холодной войны по свержению или подрыву некоторых демократически избранных иностранных правительств, а также действия или их последствия в контексте антитеррористической политики после событий 11 сентября, включая целенаправленные внесудебные ликвидации, практику негласной передачи подозреваемых лиц, нарушения прав заключенных и задержанных, а также гибель гражданских лиц в ходе военных операций США. Руководство государств-конкурентов с авторитарными режимами активно продвигает представления о нарушениях прав человека и проблемах с демократией как внутри США, так и в связи с действиями США за рубежом.

Некоторые наблюдатели полагают, что США было бы целесообразнее сосредоточиться на решении собственных внутренних проблем, а не на вопросах демократии и прав человека в других странах. Другие придерживаются мнения, что США следует параллельно работать над укреплением собственных демократических институтов и противодействием актуальным угрозам демократии и правам человека за рубежом. Ряд аналитиков отмечают, что, несмотря на длительное наличие проблем в сфере прав человека и демократии, США неизменно стремились к роли глобального лидера в продвижении демократических ценностей.

## Author Information

Michael A. Weber  
Analyst in Foreign Affairs

## Сведения об авторе

Майкл А. Вебер,  
аналитик в области международных отношений

## Disclaimer

This document was prepared by the Congressional Research Service (CRS). CRS serves as nonpartisan shared staff to congressional committees and Members of Congress.

It operates solely at the behest of and under the direction of Congress. Information in a CRS Report should not be relied upon for purposes other than public understanding of information that has been provided by CRS to Members of Congress in connection with CRS's institutional role. CRS Reports, as a work of the United States Government, are not subject to copyright protection in the United States. Any CRS Report may be reproduced and distributed in its entirety without permission from CRS.

However, as a CRS Report may include copyrighted images or material from a third party, you may need to obtain the permission of the copyright holder if you wish to copy or otherwise use copyrighted material.

## Уведомление об ограничении ответственности:

Настоящий аналитический документ подготовлен Исследовательской службой Конгресса США (далее - «Служба»). Служба функционирует в качестве надпартийного вспомогательного органа комитетов и членов Конгресса США, осуществляя свою деятельность исключительно по поручению и под руководством Конгресса США. Информация, содержащаяся в докладах Службы, предназначена исключительно для информирования общественности о материалах, предоставляемых Службой членам Конгресса США в рамках реализации своих функций. Доклады Службы, являясь документами правительства США, не подлежат защите в соответствии с законодательством США об авторском праве. Допускается воспроизведение и распространение докладов Службы в полном объеме без получения дополнительного разрешения. Вместе с тем, если доклад содержит изображения или материалы, авторские права на которые принадлежат третьим лицам, для их копирования или иного использования может потребоваться получение разрешения правообладателей.

## CONGRESS AND FOREIGN POLICY

*By Bryan W. Marshall*

### Summary and Keywords

The U.S. Congress has broad constitutional powers to shape foreign policy.

However, Congress rarely shapes foreign policy as an equal partner with the president. Politics has the potential to enhance or lessen Congress's role.

What explains changes over time in congressional power in foreign policy? Why does Congress assert itself on some issues but less so on others in U.S. foreign policy? What strategies or tools does Congress employ to shape the nation's foreign policy?

The lens of New Institutionalism, two presidencies, and presidential unilateralism connect in useful ways to help explain these kinds of key questions in foreign policy.

They offer scholars a future framework to continue to enhance theories explaining variation in congressional assertiveness in foreign policy.

### **Keywords:**

Congress, U.S. foreign policy, two presidencies, presidential unilateralism, congressional-executive relations

## КОНГРЕСС И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

*Автор: Брайан В Маршалл*

### Резюме и ключевые слова

Конституция предоставляет Конгрессу США широкие полномочия по формированию внешней политики. Однако Конгресс редко формирует внешнюю политику как равноправный партнер президента. Политическая борьба способна и усилить, и ослабить власть Конгресса. Чем объясняются периодические колебания его веса во внешней политике? Почему в одних внешнеполитических вопросах он утверждает свою роль, а в других менее активен? Какие стратегии и инструменты он использует при формировании внешней политики страны?

Рассматривая эти ключевые вопросы внешней политики сквозь призму концепций Нового Институционализма "двух президентств" и президентского унитаризма, мы получаем полезный метод анализа, который может послужить основой для дальнейшей разработки теорий, объясняющих изменения в активности Конгресса на внешнеполитической арене. Они предлагают ученым будущую основу для дальнейшего совершенствования теорий, объясняющих различия в настойчивости Конгресса во внешней политике

### **Ключевые слова:**

Конгресс, внешняя политика США, два президентства, президентский унитаризм, взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти

## Congress's Vast Horizon of Constitutional Capacity

E. Corwin famously asserted that the Constitution's division of powers between the executive and Congress created "an invitation to struggle" in the making of U.S. foreign policy (1957, p. 171).

Yet, on its face there's little reason to believe the Framers' constitutional design intended Congress to be on the lesser end of this struggle—whether in the realm of foreign or domestic policy.

The Constitution's plain language setting forth Congress's powers in foreign affairs is immense in its specificity and breadth. For example, the Framers firmly placed the Dogs of War in Congress's hand, yielding it seven constitutional clauses intending the War Power to be a decidedly one-sided affair.<sup>1</sup>

The one notable exception, other than the inarticulate phrase denoting commander-in-chief, carved out executive initiative to repel sudden attacks.<sup>2</sup>

Beyond this, however, the Framers assumed that Congress's collective conscience was better suited than that of a president to resist the corruption of vanity and love of fame in the cause of war (Federalist No. 4).

There does not exist a more momentous judgment than calling the nation to war (Kriner, 2010). Congress can, and has, utilized its power to wage war whether formally through declaration or informally through actions like appropriations.

Congress's war powers also imply discretion over the condition of peace (Henkin, 1972; Howell & Pevehouse, 2007B). Congress owns vast legislative powers in the prevention of war (e.g., military buildup, draft, etc.) or to deal

## Широкие горизонты конституционных возможностей Конгресса

Всем известно утверждение Э. Корвина, что предусмотренное Конституцией разделение полномочий между исполнительной властью и Конгрессом создало «приглашение к борьбе» при формировании внешней политики США (1957, стр. 171).

И все же нет особых оснований полагать, что отцы Конституции отводили Конгрессу в этой борьбе – как во внешней, так и во внутренней политике – роль младшего брата. Изложенные простым языком, конституционные положения о полномочиях Конгресса по иностранным делам государства производят сильное впечатление своей конкретностью и широтой. Так, создатели Конституции без колебаний предоставили Конгрессу военные полномочия, отдав ему семь положений, по которым военная власть должна была быть решительно односторонней.<sup>1</sup>

Единственное заметное исключение, кроме не слишком ясной фразы о главнокомандующем, заключалось в том, что исполнительная власть может инициировать действия для отражения внезапного нападения.<sup>2</sup>

Помимо этого, однако, отцы Конституции также считали, что коллективная совесть Конгресса больше, чем совесть президента, способна противостоять силе тщеславия, что возвращает, и любви к почестям в военных делах («Федералист» № 4).

Не существует более важного решения, чем призвать страну к оружию (Kriner, 2010). Конгресс может использовать и использовал свои полномочия для ведения войны, будь то путем ее официального объявления или неофициально – с помощью таких действий, как ассигнования. Военные полномочия Конгресса подразумевают также право выбора в отношении условий мира (Henkin, 1972; Howell & Pevehouse, 2007B). Конгресс обладает большими законодательными правами и в области предотвращения войны (наращивание военной мощи, военный

with war's consequences (e.g., price controls or conservation) or its aftermath ensuring the future of peace (intelligence and defense infrastructures etc.).

As extensive as congressional war powers are, they are by no means its only oar in steering the nation's foreign policy.

Congress has immense enumerated power over other areas in foreign policy derived from a variety of underpinnings such as its authority to regulate commerce.<sup>3</sup>

Since the beginning, Congress's commerce power ensured it would be at the forefront in shaping the country's foreign policy. Congress's commerce power provided it with purview over foreign trade, interstate commerce, and has even extended to intrastate issues that impact the interdependence of the interstate economy.<sup>4</sup>

The commerce powers have grown so that the legislature can direct core issues in the nation's foreign policy such as trade and finance, transportation, communication, immigration, labor, and crime, to name a few.

Inherent from U.S. sovereignty, Congress enjoys additional authority to manage foreign relations that extends beyond any parallel in the domestic arena where some un-enumerated powers are reserved to the states (Henkin, 1972, p. 75). And Congress maintains vital general powers in foreign policy that can be employed for the nation's common defense and welfare as illustrated through its control over the federal purse (Fenno, 1966; Fisher, 2000; White, 1993).<sup>5</sup>

Congress also wields "necessary and proper" powers that it can exercise in the course of its enumerated foreign policy powers.

призыв и т.п.), устранение ее последствий (контроль, замораживание цен) и мира (разведывательная и оборонная инфраструктура и т. п.).

Какими широкими ни были бы военные полномочия Конгресса, они ни в коем случае не являются его единственным рулем, управляющим внешней политикой.

Конгресс имеет самые широкие перечисленные в Конституции права и в других областях внешней политики. Эти права – например, его полномочия по регулированию торговли – имеют разное происхождение.<sup>3</sup>

С самого начала торговые прерогативы Конгресса гарантировали ему видное место в формировании внешней политики страны благодаря полномочиям в области внешней торговли и торговли между штатами <sup>4</sup>, которые со временем распространились даже на внутренние вопросы штатов, имеющие значение для их взаимосвязанных экономик впоследствии эти полномочия возросли настолько, что легислатура может управлять основными аспектами внешней политики страны, такими как торговля и финансы, транспорт, связь, иммиграция, рынок труда и борьба с преступностью.

Вследствие суверенности Соединенных Штатов Конгресс имеет дополнительный вес во внешних сношениях, большую, чем в любой сфере внутри страны (где некоторые не перечисленные в Конституции полномочия оставлены за штатами) (Henkin, 1972, p. 75). При этом он сохраняет жизненно важные общие права во внешней политике, которые могут быть реализованы для совместной обороны и благосостояния страны, о чем свидетельствует его контроль над федеральным бюджетом (Fenno, 1966; Fisher, 2000; White, 1993).<sup>5</sup>

Конгресс также обладает «необходимыми и надлежащими» правами, которыми может воспользоваться при осуществлении своих перечисленных Конституцией внешнеполитических полномочий.



Moreover, these general powers concede to Congress the control over the executive bureaucracy responsible for carrying out the president's bidding in foreign policy (Henkin, 1972).

Great debates have questioned Congress's status, signaling both its prowess but also its fragility in the constitutional order that divided powers and encouraged competition between the branches.

The division was part of a masterful blend of governing principles meant to check power and preserve liberty. Skepticism of the American experiment was abundant.

Lord Macaulay viewed the foundation of the country's democratic institutions as wholly insufficient in the protection of liberty and civilized society summing up America's hopelessness in a letter to Jefferson's biographer, *Your Constitution is all sail and no anchor*.<sup>6</sup>

For the Framers, concern over the handling of foreign policy posed the gravest of dangers in confronting the loss of liberty both from abroad as well as from within (Hinckley, 1994).

And more generally, there was no monopoly of institutional fidelity to protect from threats to liberty whether from the legislature (mob rule) or from a demagogue in the form of Napoleon or Caesar. One of the most famous of these constitutional arguments over the appropriate division of foreign policy powers was the Pacifus-Helivudius debate (Henkin, 1972).

Here, Madison offered a full-throated defense of Congress as the principal organ in foreign policy while Hamilton adeptly countered with a starkly broad view of executive authority.

Not only have presidents drawn upon Hamilton's executive-centered

Более того, именно согласно этим общим правам он получает контроль над исполнительной ветвью власти, которая отвечает за исполнение указаний президента во внешней политике (Henkin, 1972).

Вокруг статуса Конгресса шли и идут серьезные споры, что свидетельствует как о его значимости, так и о его уязвимости в конституционной системе, которая разделяет и поощряет конкуренцию между ветвями власти. Это разделение было частью искусного сочетания руководящих принципов, призванных сдерживать власть и охранять свободу. Скепсиса в адрес американского эксперимента хватало всегда. Лорд Маколей, например, считал, что основы демократических институтов страны совершенно недостаточны для защиты свободы и цивилизованного общества, подчеркивая, что Америка безнадежна и в письме биографу Джефферсона так резюмировал эти мысли: «Ваша Конституция – это только паруса без якоря». <sup>6</sup>

Для Отцов-Основателей озабоченность управлением внешней политикой представлялась самой серьезной опасностью – как извне, так и изнутри – для способности противостоять потере свободы (Hinckley, 1994).

В более общем плане также не существовало гарантии верности институтов делу защиты от угроз свободе, будь то со стороны законодательной власти («правление толпы») или демагога вроде Наполеона или Цезаря. Одной из самых известных конституционных дискуссий о надлежащем разделении внешнеполитических полномочий стал т. н. «спор Пацифика и Эльдивия» (Henkin, 1972).

Здесь Мэдисон (под псевдонимом Эльдивий) выступил безоговорочно в защиту Конгресса как главного органа внешней политики, тогда как Гамильтон (Пацифик) ловко противопоставил ему чрезвычайно широкий взгляд на возможности исполнительной власти. С тех пор не только президенты опираются на ориентированную на

framework as a basis to expand their own authority, but the prevailing view that has developed since World War II comes much closer at least in practice to Hamilton's *Pacifus* where presidents play the central role in directing the nation's foreign policy (Dahl, 1950; Kegley & Wittkopf, 1996; Meernik, 1993; Wildavsky, 1969).

To be sure, the extent literature adheres to a presidency-centered model of foreign policy making with the Congress being a subsidiary, albeit important partner (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008; Dahl, 1950; Hinckley, 1994; Lindsay, 1994; Potter 2016). But such a model of executive ascendancy as noted here does not exist solely from the plain language of the Constitution.[7](#)

The dominant role of presidents in foreign affairs would likely look much different were it not for the Supreme Court's predisposition to derive executive power from national sovereignty and other sources of authority not dependent upon express affirmative grants under the Constitution (Henkin, 1972).[8](#)

A much more important factor than in the domestic arena, executive ambition in foreign affairs has "like water" found the path of least resistance in eroding congressional authority.

Indeed, foreign affairs has been a rich target for executive aggrandizement (Church, 1969; Hamilton, 2002; Mann & Ornstein, 2006; Wildavsky, 1969).

Presidents have relied on their institutional, political, and strategic advantages to purposefully exploit powers in foreign affairs while Congress has often failed to resist or even invited such incursions (Fisher, 2000; Howell & Pevehouse, 2007A; Weissman, 1995).

исполнительную власть систему Гамильтона как на основание для расширения своих полномочий, но и преобладающее мнение по этому вопросу, сложившееся после Второй мировой войны, по крайней мере на практике стоит значительно ближе к концепции *Пацифика*, в которой президент играет ключевую роль в управлении внешней политикой страны (Dahl, 1950; Kegley & Wittkopf, 1996; Meernik, 1993; Wildavsky, 1969).

Безусловно, имеющаяся литература придерживается модели формирования внешней политики, ориентированной на президентство, в которой Конгресс является вспомогательным, хотя и важным партнером (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008; Dahl, 1950; Hinckley, 1994; Lindsay, 1994; Potter 2016). Но такая модель верховенства исполнительной ветви власти строится не только на тексте Конституции.[7](#)

Доминирование президентов в зарубежных делах, вероятно, выглядело бы совсем иначе, если бы не склонность Верховного суда выводить исполнительную власть из национального суверенитета и других источников власти, независимых от того, что называют «положительно выраженным предоставлением права» по Конституции (Henkin, 1972).[8](#)

Будучи фактором куда более важным, чем во внутренних делах, амбиции исполнительной власти на внешнеполитической арене «как вода» нашли путь наименьшего сопротивления и начали размывать полномочия Конгресса. В самом деле, внешняя политика является достаточно удобным инструментом возвеличивания исполнительной власти (Church, 1969; Hamilton, 2002; Mann & Ornstein, 2006; Wildavsky, 1969). Президенты полагаются на свои институциональные, политические и стратегические преимущества для целенаправленного использования полномочий в международных делах, тогда как Конгресс часто не в состоянии противостоять их вторжениям и даже сам

вызывает их (Fisher, 2000; Howell & Pevehouse, 2007A; Weissman, 1995).

Those who study the role of Congress in the making of U.S. foreign policy have had to wrestle with a central duality.

Тем, кто изучает роль Конгресса в формировании внешней политики США, наверняка приходилось иметь дело с присутствующей во всем некой двойственностью.

On the one hand, as this earlier discussion attests, the constitutional order makes it possible for Congress to possess an extraordinary reservoir of untapped power to shape U.S. foreign policy.

С одной стороны, как свидетельствует наше обсуждение, конституционный строй наделяет Конгресс необычным запасом неиспользованной власти для формирования внешней политики. И когда мы наблюдаем активное участие Конгресса в международных делах, за этим, как правило, как одна из основных движущих сил стоит политическое соперничество (Koh, 1990; Lindsay, 1994; Sundquist, 1981).

And when we observe an active Congress in foreign affairs, politics tends to be one of the key driving forces (Koh, 1990; Lindsay, 1994; Sundquist, 1981).

Yet on the other hand, politics has at times disproportionately hampered the collective will of Congress in the exercise and defense of its powers in foreign affairs relative to that of presidents (Schlesinger, 1973). Congress has increasingly found itself on the losing end of a zero-sum game with the presidency, bowing at the altar of political expediency in exchange for its fidelity to constitutional position (Fisher, 2000; Marshall & Haney, 2010). So, politics remains central to understanding the ebb and flow of Congress's role in the realm of foreign policy (Hinckley, 1994; Warburg, 1989; Wittkopf & McCormick, 1990).

С другой стороны, это соперничество порой неоправданно мешает коллективной воле Конгресса в осуществлении и защите своих полномочий по иностранным делам по сравнению с полномочиями президентов (Schlesinger, 1973). В игре против президента – игре с нулевой суммой – Конгресс все чаще оказывается в проигрыше, склоняясь перед алтарем политической целесообразности в обмен на свою верность конституционности (Fisher, 2000; Marshall & Хэнк, 2010). Таким образом, «большая политика» остается главной причиной меняющихся настроений Конгресса в международных вопросах (Hinckley, 1994; Warburg, 1989; Wittkopf & McCormick, 1990).

This discussion raises some perennial questions in the literature that enrich our understanding of congressional politics and the making of foreign policy (Carter & Scott, 2012; Kriner, 2010; Lindsay, 1994).

Эта дискуссия ставит некоторые «вечные» вопросы в имеющейся литературе, которые обогащают наше понимание политики Конгресса и формирование внешней политики США (Carter & Scott, 2012; Kriner, 2010; Lindsay, 1994).

How do members of Congress (MCs) shape foreign policy and what explains their changing motivations to do so?

Как члены Конгресса формируют внешнюю политику и чем объяснить изменения, происходящие время от времени в их мотивации? Как политические расклады мешают Конгрессу влиять на внешнюю политику или, наоборот, поощряют его к

How does politics hinder or embolden Congress to influence foreign policy?

When does Congress prefer position taking or deference over hardened resolve or even conflict with presidential initiatives in foreign policy?

Or to steal Lord Macaulay's apt phrase, when is congressional action in foreign policy all sail and no anchor?

There are also critical questions revolving around the two presidencies—is Congress gaining or losing influence relative to the executive?

And, despite the growth in presidential unilateralism, does congressional action matter in shaping foreign policy; and if so, how?

This article is designed to reflect upon a couple key areas of the literature in order to narrow the parameters of this burgeoning body of work.

These areas continue to hold invaluable insights into vital questions and can serve as a rich intellectual framework to buoy future research.

It is most useful to consider the way these literatures intersect, arrayed along a continuum with congressional politics on one end and presidential politics on the other.

On one end, there is the view of Congress's role through the prism of New Institutionalism.

This approach focuses on explaining congressional behavior in the realm of foreign policy by assessing the importance of congressional goals, institutional tools and constraints, and the strategic context of the political environment. Then, there is the two presidencies framework that explicitly examines the influence of Congress in relation to that of the presidency in foreign affairs.

этому? Когда Конгресс предпочитает поработать свою отдельную позицию, а иногда и «прогнуться» под президента вместо того, чтобы решительно сопротивляться или даже пойти на конфликт с президентскими инициативами во внешней политике? Или, если позаимствовать яркий образ лорда Маколея, когда действия Конгресса во внешней политике напоминают корабль под всеми парусами, но без якоря? Существуют также критически важные вопросы, касающиеся концепции двух президентств:

Конгресс приобретает или теряет влияние по сравнению с исполнительной ветвью власти?

И, несмотря на все более выразительный односторонний характер (унилатерализм) политики президента, имеют ли значение действия Конгресса в формировании внешней политики вообще? А если имеют, то какое?

Данная статья предназначена для того, чтобы поразмышлять над рядом ключевых мест в соответствующей литературе и сузить границы ее растущего объема.

В этих местах, как и ранее, кроются бесценные догадки, необходимые для ответа на важные вопросы; они могут стать благодатной интеллектуальной основой для будущих исследований. Очень полезно было бы рассмотреть, где и как пересекаются имеющиеся исследования, выстраиваясь в континуум с политикой Конгресса на одном конце и политикой президента на другом.

С одной стороны, существует взгляд на роль Конгресса сквозь призму нового институционализма.

Этот подход сосредоточен на объяснении действий Конгресса во внешней политике путем оценки важности его целей, институциональных инструментов и ограничений, а также стратегического контекста политической среды.

Кроме того, существует концепция «двух президентств», которая прямо сравнивает влияние Конгресса в иностранных делах с влиянием президента.

The other bookend of this continuum is the study of presidential unilateralism in foreign policy. From this perspective, greater understanding about Congress can be leveraged by examining how congressional behavior or its anticipated actions can impact presidential decision making in foreign policy. Congress from this perspective tends to be viewed as an independent variable affecting presidential decisions in foreign affairs.

As we'll see, the literature has varied in its view of Congress's role in foreign affairs from a supportive partner, a resurgent competitor, and to a nearly absent actor.

Not surprisingly, this has fueled criticism leveled against Congress's role ranging from a perspective of Congress doing too little to that of doing too much.

The article now moves just briefly to tackle a bit of historical overview of the literature on congressional influence in foreign policy making and subsequently moves to some of the wide-ranging criticism of Congress's role in foreign affairs.

Then the article proceeds by assessing core elements of the new institutionalism and two presidencies/presidential unilateralism literatures as they relate to understanding the impact of congressional politics on foreign policy.

Lastly, the article outlines a few paths for future research within this very fruitful literature.

Over the past several decades, the literature has painted a dynamic portrait of the power and influence emanating from Congress in foreign affairs.

The first two decades following World War II witnessed a broad foreign policy consensus in Congress in which the water's edge thesis was conventional wisdom (Gowa, 1998; Hinckley, 1994; Holsti, 2004).

Другим завершением этого континуума является изучение президентского унитаризма во внешней политике. С этой точки зрения глубже понять роль Конгресса можно, изучая влияние его поведения или ожидаемых действий на принятие президентом внешнеполитических решений. Конгресс под таким углом рассматривается, как правило, как независимая переменная, влияющая на решение президента на международной арене.

Как мы увидим, в литературе по-разному трактуется роль Конгресса в международных делах: от партнера, оказывающего поддержку, до конкурента, возрождающегося, и практически отсутствующего субъекта.

Не удивительно, что все это вызывает критику в адрес Конгресса и его роли – от «слишком пассивной» до «слишком активной».

Далее мы сделаем краткий обзор литературы о влиянии Конгресса на формирование внешней политики, а затем рассмотрим критические замечания о его роли в международных делах.

Продолжит статью оценка основных идей литературы о новом институционализме, «двух президентствах» и президентском унитаризме, поскольку все эти вещи нужны для понимания влияния политики Конгресса на внешнеполитический курс.

Наконец, в статье намечен ряд направлений для будущих исследований в рамках этой весьма богатой литературы.

В последние десятилетия исследователи рисовали динамичный, полный сил и влияния образ Конгресса в международных делах. Первые два десятилетия после Второй мировой войны в Конгрессе по вопросам внешней политики наблюдался широкий консенсус, основанный на т. н. «тезисе о кромке воды» (Gowa, 1998; Hinckley, 1994; Holsti, 2004).



It held that the underlying rationale was that the international threat of communism to the nation's security took precedence over other political concerns. The outward threat reinforced a bipartisan harmony and resulted in a more unified congressional support of White House policies (Souva & Rohde, 2007). However, the Vietnam War marked an end to consensus and a shift toward increased partisan conflict over foreign affairs.

Moreover, the literature has offered a strong challenge to the underpinnings of the water's edge rationale, suggesting much greater variation in foreign policy bipartisanship existed during the Cold War era than what would have been expected given the relative stability of the communist threat (McCormick & Wittkopf, 1990; Meernik, 1993; Prins & Marshall, 2001; Souva & Rohde, 2007).

The Vietnam conflict also divided public and elite opinion, reducing the political costs for members to speak out against foreign policy (Souva & Rohde, 2007). Institutional changes such as the growth of subcommittee government undermined committee dominance and spread policy-making power more evenly to the rank-and-file membership (Marshall, 2003; Rohde, 1991). These changes gave members of Congress greater ability to initiate policy challenges in foreign affairs.[9](#)

In addition, the increasingly sharpened ideological character of foreign policy during the 1970s-'80s drove the view of a resurgent Congress (Fleisher & Bond, 2000; Ripley & Lindsay, 1993).

Scholarly attention focused on Congress's bitter partisan struggles that challenged opposition presidents with much greater frequency than the earlier decades of the

Основная мысль заключалась в том, что угроза мирового коммунизма для национальной безопасности важнее всех других политических проблем.

Внешняя угроза укрепила гармонию в отношениях двух партий и вызвала более единодушную поддержку Конгрессом политики Белого дома (Souva & Rohde, 2007). Но Вьетнамская война положила конец консенсусу и положила начало межпартийному конфликту по вопросам внешней политики.

Более того, исследователи начали оспаривать главный посыл «тезиса о кромке воды», утверждая, что согласие между двумя партиями в эпоху «холодной войны» менялось гораздо чаще и больше, чем можно было бы ожидать, учитывая то, что все это время коммунистическая угроза никуда не исчезала (McCormick & Wittkopf, 1990; Meernik, 1993; Prins & Marshall, 2001; Souva & Rohde, 2007).

Вьетнамский конфликт разделил также общественное мнение и элиты, снизив политические издержки для членов Конгресса, которые выступали с критикой внешней политики (Souva & Rohde, 2007). Институциональные изменения, такие как рост влияния подкомитетов, взорвали доминирующее положение комитетов и более равномерно распределили законотворческие возможности среди рядовых членов (Marshall, 2003; Rohde, 1991). Эти изменения позволили членам Конгресса все решительнее бросать вызов тогдашнему внешнеполитическому курсу.[9](#)

Кроме того, все более острый идеологический характер внешней политики в 1970-80-е годы породил тезис о «возрождающемся Конгрессе» (Fleisher & Bond, 2000; Ripley & Lindsay, 1993).

Внимание политологов было приковано к ожесточенной борьбе партийных фракций, в которой президенты от партии соперника подвергались куда более частым нападкам,

Cold War. Hinckley's work presented a different picture, suggesting that there was no real evidence of increased congressional activism from the period 1961–88, and if anything there was a decrease in congressional attention (1994). She asserted that Congress valued position taking over substantive policy influence.

Congress and the president engaged in a symbolic struggle over foreign policy that mutually served to signal both branches were actively engaged serving a broader stability and democratic accountability. Instead of across-the-board activism, Congress and the president more strategically pick issues to engage in (Lindsay, 1994).

But the view of a more potent Congress also faded quickly in the face of increasingly muscular foreign policy agendas and the aggressive use of military actions by presidents Reagan, Bush, and Clinton. And following September 11th, these trends of executive dominance, relative to Congress, increased with Bush's and Obama's greater reliance on presidential unilateralism in the conducting of foreign policy (Hook & Scott, 2012).

чем в первые десятилетия «холодной войны». Работа Хинкли рисовала другую картину, утверждая, в частности, что реальных свидетельств усиления активности Конгресса в 1961-88 гг. не было и что в этот период наблюдалось как раз снижение внимания Конгресса к международным делам (1994).

По утверждению исследовательницы,

Конгресс больше ценит возможность заявить о своем собственном отношении, чем иметь истинное политическое влияние. Конгресс и президент вступили в символическую борьбу за внешнюю политику, которая подала их совместный сигнал о том, что обе ветви власти привержены обеспечению большей стабильности и демократической ответственности перед избирателями. Вместо активной политической борьбы по всему фронту Конгресс и президент выбирают цели и вступают в бой на стратегически важных участках (Lindsay, 1994). Однако мысль о более сильном Конгрессе так же быстро исчезла перед лицом все более мощных внешнеполитических программ и упорного использования военных кампаний президентами Рейганом, Бушем и Клинтон. И после 11 сентября эти тенденции доминирования исполнительной власти только усилились по мере того, как Буш и Обама в проведении внешней политики все чаще выбирали односторонний подход (Hook & Scott, 2012).

## Congressional Politics: The Good, the Bad, and the Ugly in Foreign Affairs

The centrality of politics in explaining congressional behavior in foreign affairs has provided an abundance of fodder from both sides of the coin of congressional activism. Indeed, congressional assertions into foreign policy are littered with historic, even epoch, political failures.<sup>10</sup>

Some of the more salient examples include the Gulf of Tonkin Resolution, Vietnam, and Iran-Contra (Lindsay, 1994). There was also the defeat in 1954 of the Bricker Amendment. Here, Congress sought but ultimately failed to reset the balance of power in its favor regarding the enforcement of international agreements.<sup>11</sup>

Perhaps the most infamous failure was the passage of the War Powers Resolution of 1973.

Heralded at the time as a hallmark in legislative prowess, the 1973 law passed over Nixon's veto was designed to restore Congress's rightful place in decisions of war and peace. But instead, the political reality of the War Powers Resolution was a "legislative albatross" that could neither ensure Congress a strong hand nor place constraints on the president (Hinckley, 1994). In fact, Congress has started the withdrawal clock of the War Powers Resolution just one time since its inception. Even in that instance, Congress simultaneously gave President Reagan 18 months—virtually a free pass to see his troop deployment in Lebanon run its course (Kriner, 2010, p. 41).

Such failures bring to the forefront the argument of Congress's duality in foreign policy. More often than not, Congress's difficulties are not because it lacks the requisite constitutional authority, but rather because it is unable to overcome

## Политическая борьба в Конгрессе: «Добрый, плохой, ужасный» в международных делах

Ключевая роль политической борьбы в поведении Конгресса в международных делах объясняет бурную активность конгрессменов обоих лагерей. История попыток Конгресса утвердиться во внешней политике изобилует политическими неудачами, порой эпохальными.<sup>10</sup>

Среди самых ярких примеров – Резолюция по Тонкинскому заливу, Вьетнам и дело «Иран-контрас» (Lindsay, 1994). Было также поражение поправки Брикера в 1954 году. Здесь Конгресс старался, но так и не смог изменить в свою пользу баланс сил в обеспечении выполнения международных соглашений.<sup>11</sup>

Возможно, самым печально известным провалом стал Закон о военных полномочиях 1973 года.

Провозглашенный в свое время образцом законодательного мастерства, принятый вопреки вето Никсона, он должен был вернуть Конгрессу его законное место в решениях о войне и мире.

Но политическая реальность оказалась иной – этот документ стал «законодательным альбатросом», который не смог ни обеспечить Конгрессу сильную позицию, ни ограничить действия президента (Hinckley, 1994).

С момента его принятия Конгресс назначал предельный срок вывода войск только один раз – и даже в этом случае одновременно предоставил президенту Рейгану целых 18 месяцев, фактически карт-бланш, чтобы развертывание войск в Ливане шла своим чередом (Kriner, 2010, p. 41).

Такие неудачи выдвигают аргумент о двойственности внешней политики Конгресса на передний план. Чаще всего трудности Конгресса заключаются не в дефиците нужных конституционных полномочий, а в неспособности преодолеть внутренние

internal divisions and muster the requisite political will necessary to press and maintain its influence.

Congress has not shortened its list of critics today nor has it emphatically answered those who still debate whether Congress is a fit partner with the presidency in the realm of foreign policy. Critics of Congress's role in the making of foreign policy have been abundant and have more often than not been the dominant voice (Lindsay, 1994).

There are those critics who see the bad in congressional politics.

This view, often articulated by Vice President Dick Cheney, suggests that Congress asserts itself into foreign policy solely to please short-term constituency interests resulting in a runaway Congress leaving a diminished presidency in its wake (Lindsay, 1994).

Then, there are also those critics who equate congressional politics with the ugly.

From this perspective, members of Congress suffer from an inoperable reelection fever so that congressional interest in foreign affairs is superficial and Congress is unwilling or unable to maintain a more balanced role in foreign policy with the executive (Hinckley, 1994). Recent congressional action on the "Justice Against Sponsors of Terrorism Act" speaks to similar criticisms.

Although occurring rarely in the modern era of American politics, there is hardly a starker reminder that the First Branch enjoys the ultimate foil over the executive than when Congress successfully overrides a presidential veto (Cameron, 2000; Gilmour 2011; Groseclose & McCarty, 2001). President Obama departed the Oval Office with fewer veto overrides than any of his immediate two-term predecessors.<sup>12</sup>

разногласия и собрать политическую волю, необходимую для «продавливания» и сохранения своего влияния.

Конгресс и сегодня не сократил свой список оппонентов и не дал твердого ответа тем, кто все еще спорит, является ли он подходящим партнером президента в области внешней политики. Критиков роли Конгресса в формировании внешней политики не счесть, чаще всего их голоса самые громкие (Lindsay, 1994), и среди них есть такие, кто видит в политических играх Конгресса «ужасного» (одного из трех героев знаменитого вестерна «добрый, плохой, ужасный» – прим. перев.).

Согласно этой точке зрения, часто высказываемой вице-президентом Диком Чейни, Конгресс самоутверждается во внешней политике исключительно в угоду краткосрочным интересам избирателей, в результате чего имеем законодательную ветвь, которая неспособна дать себе совет, и исполнительную, чьи шансы воплотить свой курс значительно ослаблены. (Lindsay, 1994). Другие сравнивают Конгресс с «ужасным», считая, что законодатели имеют неуемную жажду переизбрания, их интерес к иностранным делам поверхностный, а потому Конгресс не желает или не способен поддерживать более сбалансированную с исполнительной ветвью власти роль во внешней политике (Hinckley, 1994). Недавнее решение Конгресса по Закону о правосудии против спонсоров терроризма дает представление о справедливости подобной критики.

Хотя сегодня это случается редко, вряд ли можно найти более яркое напоминание, что первая ветвь власти имеет последнее слово, чем когда Конгресс успешно преодолевает президентское вето (Cameron, 2000; Gilmour 2011; Groseclose & McCarty, 2001). Президент Обама покинул Овальный кабинет с меньшим количеством преодоленных вето, чем любой из его ближайших предшественников, занимавших пост два срока. [12](#)

However, in the waning months of his administration, Obama suffered his first and only congressional override on a piece of legislation that will likely have important reverberations for the nation's foreign policy. The bill, S 2040 "Justice Against Sponsors of Terrorism Act" would (among other things) provide citizens with a legal path to sue foreign nations for state-sponsored acts of terrorism.<sup>13</sup>

The president took to the media airways to plead his case arguing the legislation not only undermined U.S. sovereign immunity (as well as that of other nations) but also handed over discretion to the lawyers and courts at the expense of the reasoned expertise of the entire national security bureaucracy (CQ Weekly, 10/3/2016).

Congressional supporters viewed the issue mostly in domestic terms as a pathway for 9/11 victims to sue those responsible for terrorist attacks.

Despite the president's vociferous denunciation of the legislation, there was little drama or uncertainty to the outcome.

The House and Senate passed the initial bill by voice vote without a single hearing sending the legislation to the president that he vetoed. Then, each chamber overrode the presidential veto with overwhelming bipartisan majorities.<sup>14</sup>

What's most telling for our purposes is the ease with which Congress can control such outcomes when it possesses the political will to do so, even in foreign policy where presidents often hold the upper hand.

In fact, the Chairman of Senate Foreign Relations (Bob Corker, R-TN) lamented about Congress's decisive action that day

Однако в свои последние месяцы в Белом доме Обаме пришлось пережить первое и единственное преодоление вето, которое, вероятно, будет иметь важные последствия для внешней политики страны. Законопроект S 2040 "О правосудии против спонсоров терроризма" должен был, среди прочего, предоставить гражданам законный способ подавать в суд на другие страны за террористические акты, спонсируемые государством.<sup>13</sup>

Президент обратился к средствам массовой информации, чтобы изложить свою позицию, утверждая, что законопроект не только подрывает иммунитет США как суверенного государства, а также других стран, от гражданской ответственности, но и предоставляет право решения юристам и судам вместо того, чтобы предоставить решение профессионалам в сфере национальной безопасности (CQ Weekly, 10/3/2016).

Сторонники Конгресса рассматривали этот вопрос в основном как внутренний, как способ для жертв терактов 11 сентября подать в суд на тех, кто несет ответственность за эти преступления. Несмотря на громкое осуждение законопроекта президентом, не было ни особого драматизма, ни какой-то неуверенности в результате. Сначала Палата представителей и Сенат проголосовали за первоначальный законопроект без всякого слушания и подали его президенту, который наложил вето. Далее каждая палата преодолела президентское вето подавляющим двухпартийным большинством голосов.<sup>14</sup>

Что наиболее показательным для нас в этом случае, так это легкость, с которой Конгресс способен контролировать процесс, когда имеет для этого политическую волю – даже во внешней политике, где президенты часто берут верх.

Председатель комитета Сената по международным отношениям (Боб Коркер, республиканец от штата Теннесси) даже



as he moved to vote in support of the override, “I do want to say I don’t think the Senate nor the House has functioned in an appropriate manner as it relates to a very important piece of legislation. We’ve had no hearings in the United States Senate this Congress, and we’ve had no vote, no vote whatsoever of record on this piece of legislation.

As a matter of fact, today will be the first vote” (CQ Weekly, 10/3/2016). And then, despite owning the Senate gavel, Senate Majority Leader Mitch McConnell seemed to lay responsibility for the policy at the president’s feet, “I said to the president the other day that this was an example of an issue that we should have talked about much earlier.

It appears as if there may be some unintended ramifications . . . and I do think that is worth further discussion” (CQ Weekly 10/3/2016). So, the passage of S 2040 can serve as an example for critics of many stripes that point out failings in Congress’s role in foreign policy.

However, there’s also a strong case for those that view congressional politics fostering the good in the making of foreign policy (Lindsay, 1994). When Congress unifies behind presidential initiatives, it can serve to strengthen the president’s hand and show national resolve to foreign actors (Eyerman & Hart, 1996; Fearon, 1994; Putnam, 1988).<sup>15</sup>

In addition, congressional input brings parochial, partisan, and ideological mix of issues to the forefront of foreign policy. This can invigorate policy ideas and expand or innovate policy solutions in foreign policy. Such back-and-forth deliberations can bring explicit pros and cons of differing views and policy trade-offs.

Most importantly, congressional voice brings legitimacy to policy that emerges from executive and congressional debate.

пожаловался на решимость Конгресса в тот самый день, когда и сам выступил в поддержку преодоления вето: «Я действительно хочу сказать, что не думаю, что Сенат или Палата представителей действовали должным образом, поскольку речь идет об очень важном законодательном акте. В этом Конгрессе у нас не было слушаний в Сенате, и мы не голосовали, вообще не голосовали по процедуре этого законопроекта. По сути, сегодня состоится первое голосование» (CQ Weekly, 10/3/2016). А потом, хотя он председательствовал на сессии, лидер сенатского большинства Митч Макконнелл, как показалось многим, вообще возложил ответственность за закон на президента: «На днях я говорил президенту, что это - пример проблемы, которую мы должны были обсудить гораздо раньше. Похоже, что могут быть некоторые непредвиденные последствия... и я считаю, что вопрос заслуживает дальнейшего обсуждения» (CQ Weekly, 10/3/2016). Таким образом, принятие законопроекта S 2040 может служить примером для критиков всех мастей, которые так любят указать Конгресса на его недостатки во внешней политике.

Есть, однако, веские аргументы в пользу тех, кто считает, что в формировании внешней политики Конгресс хотел бы играть роль «доброего» (Lindsay, 1994). Когда Конгресс объединяется вокруг президентских инициатив, это может укрепить позицию главы государства и продемонстрировать иностранным субъектам единство страны (Eyerman & Hart, 1996; Fearon, 1994; Putnam, 1988).<sup>15</sup>

Кроме того, вместе с вкладом Конгресса на передний край внешней политики выходит целый ряд местных, партийных и идеологических вопросов. Это может внести свежую струю в международные отношения и подсказать более широкий или новаторский подход к решению внешнеполитических проблем. Подобный обмен мнениями может выявить плюсы и минусы различных политических взглядов и компромиссов.

Самое главное, однако, что голос Конгресса придает легитимность тому курсу, который рождается во время дебатов исполнительной и

These are all features of the good that can come from congressional politics and the input of Congress on foreign policy (Lindsay, 1994).

### **The Prism of New Institutionalism**

For decades, the theoretical framework of new institutionalism has enriched the study of Congress, the courts, and more recently has fueled a revolution in the study of the presidency (Mayer, 2009; Moe, 2009; Shepsle & Weingast, 1995).

Foreign policy is somewhat uniquely situated, intersecting congressional and presidential roles. But similar to these other areas of study, new institutionalism's emphasis on congressional institutions, goals, and the broader political environment in which Congress acts in foreign policy has proven rich ground for scholars in understanding congressional behavior and influence.

The classic works by Hinckley (1994) and Lindsay (1994) illustrate the utility of this tradition very well. Hinckley's work suggests congressional politics in foreign affairs is driven more by symbolism than substance—the perception of congressional competition with presidents to shape the nation's foreign policy so there exists “less of a struggle for influence than meets the eye” (1994, p. ix). Her empirical evidence challenges the view of a resurgent Congress and instead points to the relative paucity of congressional influence over time and how politics often works to undermine that influence. In contrast, Lindsay offers a somewhat more positive view of congressional influence and the role politics can at times play in congressional activism. For our purposes, however, what these works share is more vital than

законодательной власти. Все это примеры того хорошего, что может родиться из политической борьбы в Конгрессе и его вклада в формирование внешней политики (Lindsay, 1994).

### **Сквозь призму нового институционализма**

На протяжении десятилетий теоретическая основа нового институционализма играла важную роль в изучении работы Конгресса и судов; в последнее время она подпитывалареволюцию в изучении президентства (Mayer, 2009; Мое, 2009; Shepsle & Weingast, 1995).

В каком-то смысле внешняя политика занимает уникальное место, ведь лежит на пересечении функций Конгресса и президента. Но, как и в других областях исследований, особое внимание концепции нового институционализма к институтам и целям Конгресса, а также той большой политической среды, в которой он действует в вопросах внешней политики, предоставила хорошую основу для понимания учеными поведения и влияния Конгресса.

Классические работы Хинкли (1994) и Линдсея (1994) наглядно иллюстрируют пользу этой традиции. Согласно Хинкли, политикой Конгресса в международных делах движет больше символика, чем суть – а именно представление о соперничестве Конгресса и президента за формирование внешней политики страны, поэтому на самом деле «борьбы за влияние меньше, чем кажется» (1994, стр. ix). Полученные исследовательницей эмпирические данные оспаривают возрождающийся тезис о Конгрессе, говоря об относительно слабом влиянии законодательной ветви власти на больших отрезках времени и о том, что часто это влияние размывает политическая борьба. Линдсей, напротив, предлагает несколько более позитивный взгляд на влияние Конгресса и значение, которое имеет для его активности политический фактор. Однако для наших целей то, что объединяет эти две

how they differ. Both strike together on the theoretical importance of member incentives and goals in shaping strategic actions by Congress.

Moreover, they each recognize the key role of the political environment in shaping motivations and how presidents, other political actors, and members themselves can affect the environment in which they make foreign policy decisions.

The broader foreign policy environment is not simply a given exogenous condition, where actors make choices to maximize utility. But rather actions taken by Congress and the president can reshape the political landscape and the mix of incentives that affect subsequent decisions.

These works importantly recognize that Congress and the president strategically choose the foreign policy issues to engage in depending on the political incentives or institutional constraints at play.

Indeed, scholars have found that issues within foreign policy vary significantly in terms of congressional interests and conflict they invoke.

Regional, ideological, partisan, and distributive concerns can be at play in shaping congressional decision making (Deering & Smith, 1997; Fenno, 1973; Lindsay, 1994).

For example, the annual defense authorization bill contains a great variety of issues from the purchase of weapons systems and national security issues to base infrastructure and issues surrounding military personnel.[16](#)

Understanding how foreign policy issues differentially affect goals and how changes in the foreign policy issue agenda has been critical to understanding

работы, актуальнее различий. Обе они единодушны в оценке теоретической важности мотивов и целей членов Конгресса для формирования его стратегии.

Более того, каждая из этих работ признает ключевую роль политической среды в формировании мотивации и то, что президенты, другие политические деятели и сами законодатели способны влиять на среду, в котором принимают внешнеполитические решения.

Более широкая внешнеполитическая среда – это не просто заданное внесистемное условие, когда субъекты совершают тот или иной выбор, чтобы получить максимальную выгоду. Скорее, действия, предпринятые Конгрессом и президентом, могут изменить политический ландшафт и набор различных стимулов, влияющих на дальнейшие решения.

Вышеупомянутые работы содержат важное признание, что Конгресс и президент стратегически выбирают вопросы внешней политики для своего участия в зависимости от политических стимулов или институциональных ограничений. Так, исследователи обнаружили, что вопросы внешней политики значительно различаются с точки зрения интересов Конгресса и конфликтов, которые они вызывают. В формировании принятия решений Конгрессом могут сыграть роль региональные, идеологические, партийные и распределительные проблемы (Deering & Smith, 1997; Fenno, 1973; Lindsay, 1994). Например, ежегодный законопроект об оборонных ассигнованиях содержит самые разные вопросы - от закупки систем вооружений и угроз для национальной безопасности до инфраструктуры баз и проблем военнослужащих.[16](#)

Понимание того, как вопросы внешней политики по-разному влияют на цели сторон, имеют решающее значение для понимания поведения Конгресса.

congressional behavior. Marshall and Prins (2002), for example, find that economic and trade issues have become a larger part of the foreign policy agenda, and this changing agenda has increased levels of congressional partisanship and interinstitutional conflict. Hinckley's theoretical framework also offers insight into the linkage between congressional goals and why congressional activism varies across issues in foreign policy. Arms sales, use of force, and intelligence were areas where Hinckley found less activity and more delegation by Congress.<sup>17</sup>

Similarly, Lindsay's analysis highlighted the significance of issues in shaping variation in congressional behavior too. Issues like trade, foreign aid, and especially appropriations were areas where Congress tended to be more assertive (1994). So the variation in issues of foreign policy reflected upon the critical mix of congressional incentives and how some areas of foreign policy offered greater opportunity for members to achieve goals while other areas were less likely to be linked to member goals and instead reflected higher political risks.

More recent work continues to make valuable inroads into understanding foreign policy issues and congressional behavior. Carter and Scott (2012) emphasize how issues differentially impact member motivations, too, and the significance of the changing political landscape surrounding members of Congress.

For example, ethnic lobbying and interest group organizations have grown significantly in numbers and these shape both international and domestic coalitions that can affect congressional politics (Destler, 2012; Haney, 2012).

Маршалл и Принс (Marshall and Prins, 2002), например, считают, что экономические и торговые вопросы стали занимать больше места во внешней политике, и эта изменчивая повестка дня повысила уровень межпартийных и межведомственных конфликтов в Конгрессе. Теоретические построения Хинкли также дают представление о связи между целями Конгресса и причинами изменения его активности в зависимости от предмета.

Продажа оружия, применение силы и разведка были отраслями, в которых Хинкли обнаружила меньшую активность и чаще делегирование решений Конгрессом.<sup>17</sup>

Аналогично, анализ Линдсея также подчеркнул важность проблем в изменчивости поведения Конгресса. В вопросах торговли, помощи другим странам и особенно ассигнований Конгресс, как правило, проявлял большую настойчивость (1994). Таким образом, изменения в вопросах внешней политики отразились на критически важных стимулах в работе Конгресса и на том, как некоторые области внешней политики оказывали законодателям больше возможностей для достижения их целей, тогда как в других отраслях шансы связать их с целями законодателей были ниже, а политические риски – выше.

Более недавние работы также вносят ценный вклад в понимание связи вопросов внешней политики и поведения Конгресса. Картер и Скотт (Carter and Scott, 2012) подчеркивают, что различные проблемы по-разному влияют на мотивацию членов Конгресса, и говорят о значении меняющегося политического ландшафта, который окружает членов Конгресса.

Например, значительно выросло количество организаций по лоббированию целей различных этнических групп населения и групп интересов: они образуют как международные, так и внутренние коалиции, способные влиять на решение Конгресса (Destler, 2012; Хэнк, 2012).



In addition, congressional partisanship has increased significantly because of the growing differences in foreign policy positions of political elites.

That is, greater polarization by political elites and primary voters in foreign policy has caused members of Congress to shift to more extreme foreign policy positions over time and thus magnifying incentives for partisan conflict within Congress (Souva & Rohde, 2007).

In addition, though, Lee's work suggests that foreign policy is one area attracting significantly more congressional opposition to the president's agenda (2009).

Lee's empirical findings show that issues on the presidential agenda including foreign policy priorities sharpens partisan conflict significantly more so than similar issues not on the president's agenda.[18](#)

In this way, foreign policy issues can be an attractive target to enhance party coordination and partisan conflict designed to undermine the president's political capital.

From this view, any decay in presidential capital from congressional criticism or challenge may ultimately serve the collective goals (policy or electoral) of the opposition party (Lee, 2009).

Another area of rich analyses provides further leverage on congressional behavior and motivations by considering the choice of tools members of Congress utilize to shape foreign policy (Scott, 1997).

Congress can utilize both collective and individual tools in shaping foreign policy.[19](#)

Enacting legislation is one of Congress's most potent tools in shaping the nation's foreign policy; however, analyses have shown an overall decline in Congress's proclivity to legislate over time (Clinton

Кроме того, партийные разногласия в Конгрессе значительно выросли из-за все больших различий во внешнеполитических позициях политических элит.

То есть, поляризация политических элит и основной массы избирателей по вопросам внешней политики привела к тому, что члены Конгресса со временем начали занимать более крайние внешнеполитические позиции и, таким образом, потенциал конфликтов между фракциями вырос (Souva & Rohde, 2007). С другой стороны, Ли высказывает предположение, что внешняя политика является одной из тех отраслей, в которых оппозиция уделяет повестке дня президента значительно больше внимания (Lee, 2009). Эмпирические выводы Ли свидетельствуют, что вопрос президентской повестки дня, включая приоритеты внешней политики, обостряют межпартийный конфликт в большей степени, чем аналогичные вопросы, не включенные в повестку дня президента.[18](#)

Следовательно, проблемы внешней политики могут стать удобным поводом для усиления как межпартийной координации, так и межпартийной противодействия с целью подрыва политического капитала президента. С этой точки зрения, любые политические убытки, причиненные президенту критикой или действиями Конгресса, могут в конечном счете послужить коллективным целям (политическим или выборным) оппозиционной партии (Lee, 2009).

Еще одна благодатная область анализа расширяет наше понимание действий и мотивов членов Конгресса, рассматривая инструменты, которые законодатели выбирают при формировании внешней политики (Scott, 1997).

Конгресс может задействовать для этого как коллективные, так и индивидуальные инструменты.[19](#)

Принятие законов является одним из самых мощных инструментов легислатуры в формировании внешней политики страны; однако анализ свидетельствует об общем снижении склонности Конгресса к



& Lapinski, 2006; Hinckley, 1994). Despite this, Congress remains more willing to influence foreign policy through the annual appropriations process, which can entail the use of policy riders in controlling the foreign policy bureaucracy, or more indirectly as a bargaining chip to ensure congressional influence with the president (Fisher, 2000; Lindsay, 1994).

There's also a variety of procedural, budgetary, and oversight mechanisms that Congress can utilize in shaping foreign policy (Fisher, 2000; Fowler, 2015; Howell & Pevehouse, 2007A; Lindsay, 1994; White, 1993). The application of Congress's procedural muscle has proven to have had varying levels of success in shaping policy and can take many forms, including reporting requirements, creation of new agencies, or even changing criteria and process for foreign policy decision makers (Lindsay, 1994).

The choice of such strategies reflects upon Congress's willingness to assert or challenge the president in foreign policy (Carter & Scott, 2012, pp. 38–40).

This work has greatly developed explanations of how such congressional choices can be explained by partisan, ideological, and interinstitutional factors.

This body of work has also provided leverage in understanding how collective action problems undermine the prospects for congressional action as well as the institutional constraints Congress faces in the making of foreign policy (Marshall & Haney, 2010).

So we have argued that there remains a great deal of promise in utilizing a theoretical focus from the perspective of new institutionalism to explain congressional politics in foreign affairs. Now we turn briefly to the two presidencies and the study of presidential unilateralism in terms of how each can

законотворчеству (Clinton & Lapinski, 2006; Hinckley, 1994). Впрочем, Конгресс все еще проявляет большее желание влиять на внешнюю политику с помощью ежегодных ассигнований, что может повлечь за собой использование специфических поправок для контроля над внешнеполитической машиной или, более косвенно, как преимущество в политических торгах для обеспечения влияния Конгресса на президента (Fisher, 2000; Lindsay, 1994).

Существует также множество процедурных, бюджетных и надзорных механизмов, которые Конгресс может использовать при формировании внешней политики (Fisher, 2000; Fowler, 2015; Howell & Pevehouse, 2007A; Lindsay, 1994; White, 1993). Процедурный потенциал Конгресса применялся в различных формах: требования к отчетности, создание новых ведомств и даже изменение критериев и процедур для лиц, принимающих решения по внешней политике (Lindsay, 1994).

Выбор стратегий отражает готовность Конгресса отстаивать свою позицию во внешней политике и бросать вызов президенту (Carter & Scott, 2012, стр. 38-40).

Эта работа дала значительно более развернутое объяснение того, какие партийные, идеологические и межинституциональные факторы стоят за таким выбором Конгресса. Благодаря всем этим исследованиям мы стали лучше понимать, как проблемы коллективных действий подрывают эффективность работы Конгресса, а также институциональные ограничения, с которыми он сталкивается в формировании внешней политики (Marshall & Haney, 2010).

Таким образом, мы утверждаем, что объяснение политики Конгресса в международных делах с точки зрения теории нового институционализма имеет значительный потенциал. Теперь мы кратко расскажем о концепции двух президентств и рассмотрим президентский унитаризм, чтобы дополнить наше понимание роли

add to our understanding of Congress's role in the making of foreign policy.

These areas of research tend to compare congressional and presidential behavior or to focus on congressional actions as an independent variable that can shape presidential behavior

(Beckmann, 2010; Berry, Barry, & William, 2010; Bolton & Thrower, 2015; Clark, 2003; Howell, Jackman, & Rogowski, 2013; Howell & Pevehouse, 2005; Marshall & Prins, 2011; Potter, 2016).

### **The Two Presidencies and Presidential Unilateralism**

There's considerable variation in issues within foreign policy and these offer different opportunities and constraints for members of Congress. The two presidencies literature has suggested that significant differences exist in foreign and domestic policy when it comes to the influence of Congress compared to that of the president. Wildavsky's classic two presidencies analysis offered a stark contrast between the high levels of legislative roll-call success presidents enjoyed in the realm of foreign policy as compared to the lower levels in domestic policy (1969). More recent analyses comparing the president's domestic and foreign policy success in Congress suggests the gap in policy areas has largely disappeared over time (Cohen, 1991; Edwards, 1989; Fleisher, Bond, Krutz, & Hanna, 2000; LeLoup & Shull, 1979; Schraufnagel & Shellman, 2001).

The rise of global economic, trade, and structural issues have grown as a share of the international agenda.

This differing mix of issues in foreign affairs tends to invoke greater electoral and partisan demands that are reflected in congressional decision making

Конгресса в формировании внешней политики.

Исследователи в этих отраслях, как правило, сравнивают поведение Конгресса и президента или сосредотачиваются на работе Конгресса как на независимой переменной, способна оказывать формирующее влияние на поведение президентов

(Beckmann, 2010; Berry, Barry, & William, 2010; Bolton & Thrower, 2015; Clark, 2003; Howell, Jackman, & Rogowski, 2013; Howell & Pevehouse, 2005; Marshall & Prins, 2011; Potter, 2016).

### **"Два президентства" и президентский унитаризм**

Проблемы внешней политики весьма разнообразны, что создает для членов Конгресса как возможности, так и ограничения разного рода. В литературе о

«двух президентствах» можно встретить утверждение о значительных противоречиях между Конгрессом и президентом, которые выявляет сравнение их влияния во внешней и внутренней политике. Классический анализ «двух президентств», принадлежащий Вильдавски, показал резкий контраст между высоким уровнем общей поддержки президентов в Конгрессе в области внешней политики и более низким уровнем успеха их внутренней политики (1969). Более поздние сравнения успеха президентской внутренней и внешней политики в Конгрессе показали, что этот разрыв со временем почти исчез (Cohen, 1991; Edwards, 1989; Fleisher, Bond, Krutz, & Hanna, 2000; LeLoup & Shull, 1979; Schraufnagel & Shellman, 2001).

Удельный вес глобальных экономических, торговых и структурных проблем в международной повестке дня вырос. Это сочетание различных по своей природе вопросов во внешней политике вызывает, как правило, повышенные требования избирателей и членов партий, что находит отражение в принятии Конгрессом решений,

characterized by increasing levels of partisan and interinstitutional conflict with the president (Fleisher et al., 2000; Marshall & Prins, 2002).

The two presidencies framework makes the case that Congress has greater incentive to delegate or defer in foreign policy as compared to domestic policy. Domestic policy generally contains greater reelection benefits for members of Congress than international policy.

Constituency preferences tend to be more varied and intense surrounding domestic as compared to foreign policy.

This suggests the potential that such differences can motivate greater policy conflict between members of Congress and the president. The greater potential for conflict leaves Congress with less incentive to delegate their authority in domestic policy but more so in international affairs.

Moreover, presidents tend to have greater electoral incentives to lead in the area of foreign policy (Potter, 2013).

In other words, presidents are more prone to enjoy the electoral rewards that can accrue from foreign affairs (e.g., a peace dividend) as compared to members of Congress. The two presidencies framework also argues that presidents maintain institutional and informational advantages in foreign affairs relative to Congress (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Presidents often act first and decisively in foreign affairs while the congressional decision context tends to be layered by committees and subcommittees making decisions characterized more by delay and compromise (Smith, 1994).

Yet, the ideas underlying Wildavsky's two presidencies were more broadly applicable beyond indicators of presidential success on roll calls.

которые характеризуются ростом уровня партийных и межинституциональных конфликтов с президентом (Fleisher et al., 2000; Marshall & Prins, 2002).

Согласно концепции двух президентств, Конгресс имеет больше стимулов делегировать или откладывать решения по внешнеполитическим вопросам, чем по внутренним. Внутренняя политика, как правило, дает членам Конгресса больше преимуществ при переизбрании.

Предпочтения избирателей по внутренним вопросам обычно более разнообразны и ярче выражены.

Это говорит о том, что существует возможность усиления конфликта между членами Конгресса и президентом вследствие таких различий. Более высокий потенциал конфликта оставляет Конгрессу меньше стимулов делегировать свои полномочия в вопросах внутренней политики, но в большей мере побуждает к этому в международных делах. Кроме того, президенты, как правило, имеют больше электоральных стимулов, чтобы играть первую скрипку в области внешней политики (Potter, 2013).

Иными словами, избиратель чаще вознаграждает их за внешнеполитические успехи (например, т. н. «дивиденды мира»), чем членов Конгресса. Согласно концепции двух президентств, президенты также имеют институциональное и информационное преимущество в международных делах по сравнению с Конгрессом (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Во внешних делах президенты часто действуют первыми и решительно, тогда как многослойная структура принятия решений Конгрессом (комитеты и подкомитеты) характеризуется задержками и компромиссами (Smith, 1994).

Впрочем, идеи в основе теории Вильдавски о "двух президентствах" имели более широкое применение, чем только для оценки поддержки президента в Конгрессе. Сегодня

The literature has expanded considerably beyond roll-call measures of presidential success to new empirical indicators from which to evaluate the two presidencies thesis. Indeed, scholars have found presidential behaviors such as speechmaking, executive orders, and signing statements can differ across foreign and domestic issues

(Deering & Maltzman, 1999; Evans, 2011; Fowler & Marshall, 2017; Krause & Cohen, 1997; Lewis, 1997; Marshall & Pacelle, 2005; Ostrander & Sievert, 2012). And scholars have likewise found evidence that Congress has strong incentive to delegate to presidents in the realm of foreign policy providing further evidence in support of the two presidencies (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Thus, the two presidencies framework continues to unlock insights that advance our understanding of congressional and presidential differences across the foreign and domestic realms.

The scholarly focus should continue: not only on whether relative difference exists between domestic and foreign policy, but more importantly on why we observe changes over time and how such changes are linked to differing motivations, institutional or informational constraints, and the broader political environment in which Congress and the president make decisions.

Answering these kinds of questions from the two presidencies continue to offer great potential, especially the “whys” of the two presidencies, much more so than whether or not absolute differences exist or persist.

Now we turn just briefly to highlight a few relevant considerations from the literature on presidential unilateralism.

исследователи пошли значительно дальше и разработали новые эмпирические методы, которые дают возможность судить о правильности тезиса о «двух президентствах». Они действительно обнаружили, что поведение президента - публичные выступления, издания указов, заявления при подписании законов - может отличаться в зависимости от того, речь идет о внешних или внутренних вопросах

(Deering & Maltzman, 1999; Evans, 2011; Fowler & Marshall, 2017; Krause & Cohen, 1997; Lewis, 1997; Marshall & Pacelle, 2005; Ostrander & Sievert, 2012). Они также установили, что Конгресс имеет значительный стимул делегировать президентам полномочия в области внешней политики, и это предоставляет дополнительные доказательства в поддержку концепции двух президентств (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Таким образом, концепция двух президентств и дальше сбрасывает занавес с противоречий между Конгрессом и президентом во внешней и внутренней политике.

Исследования должны продолжаться: наша цель состоит в том, чтобы выяснить не только, существует ли относительная разница между внутренней и внешней политикой, но и, что более важно, почему мы со временем наблюдаем изменения и как они связаны с различными мотивами, институциональными и информационными ограничениями и более широкой политической средой, в которой принимают решения Конгресс и президент.

Концепция двух президентств сохраняет свой потенциал для ответа на такие вопросы, особенно разные «почему», а не «существуют ли и сохраняются противоречия в принципе».

Теперь мы кратко остановимся на некоторых важных соображениях исследователей, изучавших проблему односторонности действий президента.

Neustadt's view of presidential power is rooted in the president's ability to persuade and get what he wants through bargaining with other political actors (1962).

This view assumes power emanates from the president's ability to build goodwill with others in achieving his policy and political goals. In this way, power to get things done rests fundamentally on the actions of others.

The work on presidential unilateralism departs markedly from Neustadt's framework. The emerging literature on presidential unilateralism emphasizes how presidents seek to exploit Article II ambiguity to protect and advance presidential prerogatives (Cooper, 2002; Howell, 2003; Mayer, 2001).

Unlike Neustadt's bargaining and persuasion with others, presidential unilateralism has the potential to untether presidential action from interinstitutional cooperation.

By acting first and alone, presidential action can change the policy status quo and circumvent other actors like Congress or affect its coalition building costs to challenge the president's new status quo

(Cameron, 2000; Howell, 2003; Moe & Howell, 1999). Scholars have found ample evidence that presidents have increasingly employed unilateral tools to affect policy change through executive orders, proclamations, national security directives, executive agreements, and recess appointments to sidestep Congress (Black, Madonna, Owens, & Lynch, 2007; Howell, 2003; Krutz & Peake, 2010; Martin, 2005; Mayer, 2001; Rottinghaus & Maier, 2007).

Recent work of this type also explores the characteristics of legislation that prompt

Нойштадт формирует свой взгляд на президентскую власть, исходя из способности президента убеждать и получать то, что он хочет, путем переговоров и торгов с другими политическими субъектами (Neustadt, 1962).

Такой взгляд предполагает, что власть вытекает из способности президента при достижении своих стратегических и политических целей выстраивать с другими субъектами добрые взаимоотношения.

Таким образом, способность добиваться поставленных целей коренным образом зависит от действий других. Исследования президентского унитаризма заметно отходят от концепции Нойштадта.

Недавние работы по этому вопросу подчеркивают то, как президенты стремятся использовать двойственность Статьи 2 Конституции для защиты и расширения президентских prerogatives (Cooper, 2002; Howell, 2003; Mayer, 2001).

В отличие от переговоров и убеждения других по Нойштадту, унитаризм может «отсоединить» деятельность президента от межинституционального сотрудничества.

Действуя первым и самостоятельно, президент может изменить статус-кво системы и обойти других действующих лиц, таких как Конгресс, или увеличить их затраты на создание коалиции с целью бросить вызов новому статус-кво президента (Cameron, 2000; Howell, 2003; Moe & Howell, 1999). Исследователи нашли достаточно доказательств того, что президенты все чаще используют односторонние инструменты, добиваясь изменений курса посредством указов, заявлений, директив по национальной безопасности, исполнительных соглашений и назначений, проводимых между сессиями Конгресса, и так или иначе – в обход Конгресса (Black, Madonna, Owens, & Lynch, 2007; Howell, 2003; Krutz & Peake, 2010; Martin, 2005; Mayer, 2001; Rottinghaus & Maier, 2007).

В недавних работах по этой теме исследуются также особенности законодательства,



the president to act in a hostile way through constitutional challenges in signing statements.

For example, Kelley and Marshall (2008) find that constitutional challenges are significantly more likely in the area of appropriations and foreign policy as compared to other areas of legislation (see also Cooper, 2002).

Likewise, Evans (2011) finds that presidents are more likely to challenge sections of legislation that include reporting requirements or deal with foreign policy and defense.

The broader body of work on unilateral action has some fruitful paths in discerning how Congress affects the president's foreign policy decisions. Congress can shape the president's ex ante calculations of political risk.

For example, Howell and Pevehouse's work on the presidential use of force suggests that party control shapes executive incentive to use force because future congressional criticism is muted or challenges to military decisions will be less likely (2007a).

This kind of approach could benefit from the addition of how congressional minorities obstruct legislation or presidential initiatives to give greater insight explaining variation in presidential unilateralism in foreign policy (Koger, 2010; Lee, 2009; Mann & Ornstein, 2006).

Congress can also shape public opinion and make presidential options more (or less) costly. Party leaders, through their control of the agenda, can raise the salience of issues or challenges to presidential initiatives in foreign policy (Mayhew, 2005; Sinclair, 2006; Souva & Rohde, 2007).

побуждающие президента к враждебным действиям - включению спорных с точки зрения Конституции положений в т. н. «заявления при подписании законов».

Так, Келли и Маршалл (Kelley and Marshall, 2008) считают, что такие вызовы для Конституции значительно более вероятны в области ассигнований и внешней политики, чем в других отраслях законодательства (см. Также Cooper, 2002). Аналогичным образом, Эванс (Evans, 2011) полагает, что президенты, скорее всего, будут оспаривать те разделы законодательства, которые включают требования к отчетности или касаются внешней политики и обороны.

Большинство работ по президентскому унитаризму предлагает ряд эффективных способов определения того, как Конгресс влияет на внешнеполитические решения президента – например, его предварительные расчеты политического риска.

Так, работы Хауэлла и Певхауса относительно применения военной силы президентом выдвигает предположение, что партийный контроль создает для исполнительной власти стимул к применению силы, поскольку при этом критика в Конгрессе будет не слишком громкой, а вероятность, что кто-то станет оспаривать военное решение, является небольшой (2007A).

Такого рода подход выиграл бы, если бы авторы добавили, как то или иное меньшинство в Конгрессе чинит препятствия законодательным или президентским инициативам, и таким образом предложили более глубокое объяснение изменений в односторонних действиях президента во внешней политике (Koger, 2010; Lee, 2009; Mann & Ornstein, 2006).

Конгресс может также формировать общественное мнение и делать решения президента более (или менее) дорогими для него. Контролируя повестку дня, партийные лидеры могут повышать значимость вопроса или вызовов для президентских инициатив во внешней политике (Mayhew, 2005; Sinclair, 2006; Souva & Rohde, 2007).

Lastly, the literature has shown the importance of congressional action in shaping the longevity of executive policy or subsequent presidential decisions. For example, Kriner's work illustrates the important ex post impact of legislative authorizations on the duration of the president's military ventures.

Moreover, changes in the political environment can shift the willingness of Congress to challenge the president or to assert itself into new foreign policy issues (Eichenberg, Stoll, & Lebo, 2006).

So Congress can shape presidential decisions through both ex ante and ex post mechanisms. This raises another related element of congressional influence, the second face of power (Cameron, 2000).

Here, presidents anticipate or condition their decision making based on their beliefs about congressional willingness and intensity to challenge their foreign policy agenda. Kriner's qualitative findings in the case of President Clinton in Somalia and President Bush in Iraq speak to the important ways that presidents anticipate challenges by Congress and how Congress's impact on their political capital can cause presidents to change their foreign policy agenda (2010).

The role of Congress in shaping the president's anticipated calculus in foreign policy remains as a promising theoretical tool to assess explanations of presidential and congressional decision making.

The trends toward greater congressional deference and presidential unilateralism in foreign policy have largely continued under the recent administrations of George W. Bush and Barack Obama.

Наконец, в литературе показана важность действий Конгресса для формирования долгосрочного курса исполнительной ветви власти или дальнейших решений президента. Например, работа Кринера иллюстрирует важный момент-влияние законодательных разрешений на продолжительность военных начинаний президента.

Более того, изменения политического контекста способны повлиять на готовность Конгресса бросить вызов президенту или отстаивать свое участие в новых вопросах внешней политики (Eichenberg, Stoll, & Lebo, 2006).

Таким образом, Конгресс может влиять на президентские решения как уже совершенных, так и ожидаемых действий. Это поднимает вопрос о еще одном элементе влияния Конгресса - т. н. "второе лицо власти" (Cameron, 2000).

Президенты выстраивают или оговаривают свои решения, основываясь на представлениях о готовности и решимости Конгресса бросить вызов их внешнеполитической программе. Качественные данные Кринера о действиях президента Клинтона в Сомали и президента Буша в Ираке показывают, что президенты различными способами прогнозируют вызовы со стороны Конгресса и что то, как его действия отразятся на их политическом капитале, может заставить президентов изменить свою внешнеполитическую повестку дня (Kriner, 2010).

Роль Конгресса во внешнеполитических расчетах президента, основанных на предположении, остается многообещающим теоретическим инструментом для оценки объяснений принятия решений президентом и Конгрессом.

При недавних администрациях Джорджа Буша-младшего и Барака Обамы тенденции к все большему подчинению со стороны Конгресса и росту президентского unilateralism во внешней политике в целом продолжались.

The success of presidential initiatives in Congress are increasingly dependent on the support of his partisans. The gap between the average vote support of the president's party members and the opposition party has grown to historic highs in recent years (Marshall, 2011).

Unilateral tools like the use of executive agreements grew considerably under President Bush as well as his aggressive use of constitutional signing statements designed to defend and enhance presidential prerogatives especially in the area of foreign policy. The Obama administration tended to follow the same trend line toward greater unilateralism as his immediate predecessors, but with a marked shift in tools like the increased use of Office of Legal Counsel (OLC) memoranda and waivers to shape bureaucratic rulemaking in order to move his policy agenda (Fowler & Marshall, 2017). Although it is very early into the Trump presidency, it would seem that there's a similar appetite for unilateralism as we've seen from recent administrations.

Indeed, President Trump's first signing statement on a \$1.1 trillion dollar spending bill was reminiscent of those issued by President George W. Bush (Korte, 2017). The Trump signing statement contained about 90 challenges to various provisions of the law with some of the most notable designed to defend the president's authority in foreign policy.

Whether or not Congress chooses to exercise its constitutional powers of the purse may provide us with insight as to the extent the U.S. system has moved toward a parliamentary form of party control. If the momentum doesn't shift and Congress continues to yield on the purse—its most potent bastion of power—we'll have our answer.

Успех президентских инициатив в Конгрессе чем дальше, тем больше зависит от партийной поддержки. Разрыв между средними показателями поддержки членами президентской и оппозиционной партий при голосовании вырос за последние годы до исторических максимумов (Marshall, 2011).

При президентстве Буша значительно расширилось применение односторонних инструментов, таких как исполнительные соглашения, и настойчивое использование вполне конституционных заявлений при подписании законов с целью защиты и расширения президентских прерогатив, особенно в области внешней политики. Администрация Обамы, как правило, держалась той же линии (большей односторонности), но с заметным смещением в сторону более широкого применения меморандумов и отказов, исходящих из Управления главного юрисконсульта (OLC), используя ведомственное нормотворчество для продвижения президентской повестки дня (Fowler & Marshall, 2017). Хотя сейчас имеем лишь начало президентства Трампа, похоже, что он так же склонен принимать решение в одностороннем порядке, как и его недавние предшественники.

Так, первое заявление президента Трампа при подписании законопроекта о расходах в размере 1,1 трлн долларов напомнило заявления Джорджа Буша-мл. (Korte, 2017). Заявление Трампа при подписании содержало около 90 возражений против различных положений того же закона, и некоторые из наиболее заметных были направлены на защиту власти президента во внешней политике.

Решит ли Конгресс использовать свое конституционное право? Это должно дать нам представление о том, насколько государственная система США сдвинулась в сторону парламентской формы партийного правления. Если вектор не изменится и Конгресс и дальше будет поступаться этим правом – своим мощнейшим инструментом власти – мы получим ясный ответ.

## Conclusion and Some Paths for Future Research

Since World War II, Congress has increasingly lived in the shadow of presidential government.

Whether from unwitting omission or purposeful commission, Congress has ceded much of its constitutional powers—especially in foreign policy. Presidents have also sought to circumvent Congress's role and cement their own dominance further through unilateral action (Moe & Howell, 1999). Although Congress has seen the pendulum of power in areas of war and other foreign policy matters swing in strong favor of presidents, this does not mean that Congress must forever be relegated to the minor league (Lindsay, 1994). As this article suggests, Congress has no shortcoming of constitutional powers to pursue its preferences in foreign affairs. But rather, Congress's lethargy at times can result from a lack of political will and not because presidents own a monopoly over foreign affairs as they may press themselves and others into believing. Congress does play an important and even vital role in foreign policy.

New institutionalism—with its focus on congressional goals, institutional constraints, and the broader political environment continues to provide a rich theoretical framework to explain why Congress asserts its preferences into some foreign policy issues more so than others. And the literature on the two presidencies and presidential unilateralism offers opportunity for scholars to further leverage understanding on Congress's role in affecting foreign policy.

In other words, considering congressional actions and motivations in isolation of presidential behavior and/or motivations won't get us as far as if we consider the intersection of both in the making of

## Заключение и некоторые направления будущих исследований

Со времен Второй мировой войны Конгресс все больше находится в тени президента.

То ли из – за невольного упущения, то ли из-за целенаправленных уступок он отдал немалую часть своих конституционных полномочий— особенно во внешней политике. Президенты также стремились обойти Конгресс и еще больше укрепить свое превосходство путем односторонних действий (MOE & Howell, 1999). И хотя Конгресс видел, что маятник власти в вопросах ведения войны и других сферах внешней политики качнулся явно в пользу президентов, это не значит, что легислатуру следует пожизненно «отправить в низшую лигу» (Lindsay, 1994). Как следует из этой статьи, Конгрессу не хватает конституционных полномочий для реализации своих приоритетов во внешних делах. Скорее, отсутствие его реакции в тех или иных случаях может быть результатом недостатка политической воли, а не того, что президенты имеют монополию на внешнюю политику, пусть даже они способны заставить поверить в это себя и других. Конгресс действительно играет важную, жизненно важную роль во внешней политике.

Новый институционализм – с его акцентом на цели Конгресса, институциональные ограничения и расширенная политическая среда – остается хорошей теоретической основой, чтобы разобраться, почему Конгресс утверждает свою роль в некоторых вопросах внешней политики в большей мере, чем в других. А работы о "двух президентствах" и президентском унитаризме предоставляют возможности для дальнейшего анализа роли Конгресса во влиянии на внешнюю политику.

Иными словами, рассмотрение действий и мотиваций Конгресса в отрыве от поведения и/или мотиваций президента не даст нам таких результатов, как анализ того, где

foreign policy. This is particularly important given the potential for struggle induced by constitutional design but also because of the historical variation witnessed in Congress's role (Hinckley, 1994; Lindsay, 1994).

Moreover, this offers a path to greater insight in at least two important respects:

(1) Revealing how Congress and the president anticipate each other's actions—the second face of power—in foreign policy. That is, how does Congress affect the political calculation of presidential action in foreign policy and how does Congress's expectation of presidential unilateralism shape variation in the congressional politics of foreign policy.

(2) Decisions by Congress and the president may be impacted in different ways by politics and such decisions can reshape the political environment. For example, Kriner's pathbreaking work provides insight into how congressional actions can signal resolve or unease to foreign rivals that in turn affect presidential decisions in military ventures (2010).

Also, Lee's work offers a pathway to understanding partisan challenges and conflict over the president's foreign policy decisions.

From this perspective, foreign policy may be an increasingly attractive target driving opposition party coordination against the president's foreign policy agenda.

Further work needs to consider how such opposition party challenges in Congress may siphon political capital from the president and thus shape presidential decisions and strategies in the making of foreign policy.

пересекаются их линии при разработке внешней политики. Это особенно важно, учитывая потенциальные возможности для борьбы, заложенные Конституцией, а также то, как менялась роль Конгресса за время его существования (Hinckley, 1994; Lindsay, 1994).

Кроме того, открывается путь к более глубокому пониманию по меньшей мере двух важных вещей:

(1) как Конгресс и президент предусматривают действия друг друга («второе лицо власти») во внешней политике; другими словами, как конгресс влияет на политические расчеты президента относительно действий во внешней политике, а ожидания законодателей от односторонних действий президента определяют изменения внешнеполитической позиции Конгресса;

(2) политические реалии и соперничество могут по-разному отражаться на решениях Конгресса и президента; эти решения способны менять политическую среду. Например, новаторская работа Крайнера дает представление о том, как действия Конгресса могут подавать сигнал о его решительности или неуверенности соперникам на мировой арене, что, в свою очередь, отражается на военных решениях президента (2010). Кроме того, исследования Ли предлагают путь к пониманию того, что стоит за взаимными обвинениями и конфликтами партийных фракций по поводу внешнеполитических решений президента. С этой точки зрения внешнеполитический курс все чаще становится удобным средством координации действий оппозиции против международной программы президента. В дальнейшем исследователям следует рассмотреть то, как такие вызовы со стороны оппозиции в Конгрессе могут понемногу отбирать у президента политический капитал и как уже сама возможность таких действий влияет на президентские решения и стратегии при разработке внешней политики.



This article has highlighted a duality in Congress's role in foreign policy conditioned by politics. Congress owns extraordinary potential to flex its influence in foreign policy, yet the impact of politics means that Congress often does not live up to its constitutional billing.

Indeed, a theme argued herein has been that Congress's constitutional powers sit uncomfortably with an extent literature that assumes presidents are the primary actor in foreign policy.

Placing this duality alongside executive aggrandizement—a presidency that seeks to expand leadership in foreign policy at the expense of Congress helps paint the picture of the executive dominated foreign policy in place today (Fatovic, 2004).

The perennial questions remain as the most useful for the literature, under what conditions or on which issues will Congress choose to employ its reservoir of power to challenge the presidency or assert itself as an equal partner in the making of U.S. foreign policy, and why? Bringing the two presidencies and presidential unilateralism framework into focus will also continue to contribute to our understanding of the relationship between Congress and the president in the making of foreign policy.

It's notable for us to remember that executive and congressional powers are both tied tenuously to the broader political environment that shapes foreign policy decision making.

This raises critical questions to be addressed about how changes in the political context differentially affects the president and Congress, what explains such differences, and what impact do such differences have on the nation's foreign policy.

В данной статье подчеркивается двойственность внешнеполитической роли Конгресса, обусловленная политическими реалиями. Конгресс обладает исключительным потенциалом для расширения своего влияния в вопросах внешней политики, но из-за политических игр часто не отвечает своим конституционным требованиям.

Одна из обсуждаемых здесь тем - то, что конституционные полномочия Конгресса плохо согласуются с высказываемым в литературе мнением, будто основным субъектом во внешней политике является президент. Если мы поставим эту двойственность рядом с усилением исполнительной ветви власти – президентством, которое стремится расширить свое лидерство во внешней политике за счет Конгресса – то получим картину нынешней внешней политики, в которой доминирует исполнительная власть (Fatovic, 2004).

И поэтому самыми полезными для исследователей остаются "вечные" вопросы: при каких условиях или в каких вопросах

Конгресс решит использовать свои полномочия, чтобы бросить вызов президенту или заявить о себе как о равном партнере в формировании внешней политики США, и почему он это сделает? Внимание к концепции двух президентств и президентского унитаризма также поможет нам понять отношения Конгресса и президента при разработке внешней политики.

Для нас важно помнить, что полномочия и исполнительной ветви власти и Конгресса тесно связаны с более широким политическим средой, которая формирует принятия внешнеполитических решений. Что ставит перед нами еще ряд важнейших вопросов: как изменения политического контекста по-разному влияют на президента и Конгресс, чем объясняются такие различия и их влияние на внешнюю политику страны.

In conclusion, then, politics has been a double-edged sword for Congress—both exposing its imperfections at times but also revealing its potency. Presidents that fail to recognize this critical distinction do so at their own peril (Crovitz & Rabkin, 1989).

Presidents need Congress and the political legitimacy they can provide to the nation's foreign policy (Hinckley, 1994; Lindsay, 1994). We are after all, E Pluribus Unum (Out of many, one) and not Unos Ego Figere Possum (I alone can fix it) (Hawkins, 2016).

When presidential unilateralism has exhausted itself, Congress's bedrock of constitutional capacity will remain.<sup>20</sup> Whether Congress chooses to use those powers to assert itself into foreign affairs will hinge critically on politics.

Итак, в заключение можно сказать, что политическая борьба была и остается для Конгресса обоюдоострым мечом: она время от времени обнажает его пороки, но она же раскрывает и его потенциал. Президенты, которые не признают этого важного различия, рискуют (Crovitz & Rabkin, 1989).

Президентам нужны Конгресс и политическая легитимность, которую он может дать внешней политике страны (Hinckley, 1994; Lindsay, 1994). В конце концов, мы – страна с девизом " E Pluribus Unum («Из многих-единый»), а не Unos Ego Figere Possum («Только я могу это решить») (Hawkins, 2016).

Когда президентский унитаризм себя исчерпает, фундамент Конституционного потенциала Конгресса останется. <sup>20</sup> Решит ли Конгресс использовать эти полномочия, чтобы утвердиться в международных делах, будет главным образом зависеть от политического контекста.

#### Notes:

(1.) These include Clauses 10–16 of the U.S. Constitution (see Fisher, 2000, p. 12).

(2.) Presidents also possess powers to negotiate treaties and appoint the nation's ambassadors, but these are not independent of congressional authority, being subject to Senate approval (Carter & Scott, 2012).

(3) Congress's enumerated powers in foreign affairs provide it with authority beyond domestic borders. For example, Congress maintains a deep reach in regulating its citizens overseas from taxation to the creation of a criminal code of conduct for military dependents and civilian employees (Henkin, 1972, p. 76).

#### Примечания:

(1.) К ним относятся статьи 10-16 Конституции США (see Fisher, 2000, p. 12).

(2.) Президенты также имеют полномочия заключать договоры и назначать послов, но эти решения подлежат утверждению Сенатом (Carter & Scott, 2012).

(3. Перечисленные в Конституции полномочия Конгресса в вопросах иностранных дел придают ему определенную власть и за пределами страны. Так, Конгресс регулирует целый ряд аспектов пребывания американских граждан за рубежом, начиная от налогообложения и заканчивая созданием Уголовного кодекса поведения для членов семей военнослужащих и гражданских служащих (Henkin, 1972, p. 76).

(4.) Congress's commerce power was interpreted quite expansively. For example, *Gibbons vs. Ogden* 1824 stretched congressional power far beyond trade to include intercourse among the states (Henkin, 1972, p. 69).

(5.) During floor debate over Clinton's Somalia policy on the FY1994 defense appropriations bill, Senator Byrd (D-WV)—the long-time protector of the Senate and President Pro Tempore reminded his colleagues that the appropriation power was "the ultimate arrow in Congress' quiver" to shape weighty decisions over troop commitments and the nation's war posture (Hinckley, 1994, p. 199).

(6.) See Lord T. B. Macaulay Letter, May 23, 1857, to H. S. Randall. Lord Thomas Babington Macaulay was an outspoken member of the Whigs in the British Parliament and a well-known British historian. He was a frequent critic of American style democracy and an ardent defender of the British political system (Henkin, 1972).

(7.) The constitutional scholar Louis Henkin strongly suggests such a constitutional view. "In the end and over-all, Congress clearly came first, in the longest article, expressly conferring many, important powers; the Executive came second, principally as executive-agent of Congressional policy. Every grant to the President, including those relating to foreign affairs, was in effect a derogation from Congressional power, eked out slowly, reluctantly, and not without limitations and safeguards" (1972, p. 33).

(8.) One of the most prominent of these, for example, see Justice Sutherland and the Court's opinion in *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 1936.

(9.) In addition, Lindsay suggests the growth of foreign policy lobbying and interest groups

(4.) торговые полномочия Конгресса получили довольно широкое толкование. Например, по решению по делу «Гиббонс против Огдена» 1824 года они были расширены далеко за пределы сферы торговли и включили в себя отношения между штатами (Henkin, 1972, p. 69).

(5) Во время дебатов в зале о политике Клинтона в Сомали в контексте законопроекта об ассигнованиях на оборону на 1994 финансовый год, сенатор Берд (дем., Зап. Вирджиния) – многолетний защитник прав Сената и его временный председатель – напомнил коллегам, что право ассигновать средства «последней стрелой в колчане Конгресса» для таких серьезных решений, как отправка войск за границу и военная доктрина в целом (Hinckley, 1994, p. 199).

(6.) письмо Маколей к Г. С. Рэндаллу от 23 мая 1857 г. Лорд Томас Бабингтон Маколей, член британского парламента от партии вигов и выдающийся британский историк, часто критиковал американскую демократию и был ярким защитником британской политической системы (Henkin, 1972).

(7.) Правовед-конституционалист Луис Хенкин настоятельно предлагает такую конституционную точку зрения. "В конце концов и в целом, Конгресс явно занял первое место в этой самой длинной статье, прямо получив много важных полномочий; исполнительная власть заняла второе место, главным образом как исполнительный агент политики Конгресса. Каждое предоставление тех или иных прав Президенту, в частности в том, что касается иностранных дел, было, по сути, уменьшением соответствующих полномочий Конгресса, и делалось медленно, неохотно и не без ограничений и гарантий» (1972, p. 33).

(9.) Один из самых известных примеров – мнение судьи Сазерленда и заключение суда по делу «Соединенные Штаты против корпорации Кертисс-Райт экспорт», 1936.

(9.) Кроме того, Линдсей предполагает, что увеличение количества групп лоббирования и

significantly altered the incentives for members of Congress to take positions and to increasingly invest in developing their own foreign policy expertise (1994, pp. 28–29).

(10. Congress abdicated significant discretion to the president starting in the 1930s with the passage of the Reciprocal Trade Act of 1934 (Fisher, 2000, pp. 27–28).

(11. ) The Dixiecrats and old guard Republicans in the Senate that supported the Bricker Amendment were handed a spectacular defeat through the cunning of Minority Leader Lyndon Johnson (D-TX). Johnson had whisked a sickly Senator Kilgore (D-WV) from his hospital bed and then had him emerge miraculously from the Democratic cloakroom to vote no on the Senate floor, sending the Bricker proposal down to defeat, 60–31—one vote shy of the 2/3 majority present and voting necessary for passage (Baker & King, 1978, pp. 90–91).

(12. President George W. Bush had four vetoes overridden, Bill Clinton had two, and Ronald Reagan nine (<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>).

(13. ) The full text of S 2040 is available at <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s2040/text>.

(14.) The override vote in the Senate was 97–91, and 348–377 in the House.

(15. ) There is a notable connection to the broader literature in international relations and the role of domestic politics and foreign policy (see, for example, Bueno de Mesquita & Siverson, 1995; Kisangani & Pickering, 2007; Leeds, 1999).

групп интересов в области внешней политики значительно изменило мотивацию членов Конгресса к тому, чтобы занимать должности и приобретать собственный внешнеполитический опыт (1994, стр. 28-29)

(10.) Конгресс отказался от значительных полномочий в пользу президента, начиная с 1930-х годов и принятие закона о соглашениях о взаимной торговле 1934 года (Fisher, 2000, стр. 27–28).

(11.) Диксикраты (консервативная фракция в демократические партии) и республиканцы старой гвардии в Сенате, поддерживавшие поправку Брикера, потерпели сокрушительное поражение, которое хитростью нанес им лидер меньшинства Линдон Джонсон (дем., штат Техас). Джонсон привез сенатора Килгора (дем., штат Зап. Вирджиния), который в то время болел, из больницы, и устроил фурор, когда тот вдруг вошел в зал заседаний и проголосовал «против», отправив законопроект в корзину (60 голосов «за», против 31), ибо как раз одного голоса не хватило для большинства в 2/3 присутствующих и голосующих, необходимой для прохождения поправки (Baker & King, 1978, стр. 90-91).

(12. ) Дж. Буш-мл. имел четыре преодоленных вето, Б. Клинтон-два, Р. Рейган-девять (<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>)

(13. Полный текст S 2040 доступен здесь: <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s2040/text>.

(14. ) Соотношение голосов в Сенате составило 97-91 и 348-377 в Палате представителей.

(15. ) Существует заметная связь с более общей литературой по международным отношениям и роли внутренней и внешней политики (см., например, Bueno de Mesquita & Siverson, 1995; Kisangani & Pickering, 2007; Leeds, 1999).

(16. ) The defense authorization bill has historically attracted bipartisan majorities. In fact, the defense authorization bill stands as a testament to successful coalition building, passing Congress every year for over 50 years (Scully, 2014). The defense bill's successful longevity is in no small part played by its must-pass status and the amalgamation of issues it brings together to create winning coalitions. There's something in it for everybody (Lindsay, 1994).

(17. ) Hinckley develops four hypothetical patterns to assess assertiveness in foreign policy by Congress and the president. These coincide with the possibility of an assertive or inactive Congress and the possible intersection with an assertive or inactive president. Her main findings suggest there's less assertiveness and activity in foreign policy from either branch. This departs from conventional assumptions in the literature of an increasingly active Congress and the constant impact of presidential preferences in the making of foreign policy (1994, pp. 18–22)

(18. ) This would seem to be particularly true when presidents face a set of foreign policy options, each leading to varying levels of bad outcomes that would tend toward encouraging partisan criticism from Congress. Obama's menu of alternatives in dealing with the Syrian civil war would seem to be a recent example.

(19.) Notably, Mayhew found a sizable number of actions taken by individual members of congress (about 25%) were in the area of foreign affairs. Individual actions can dramatically affect terms of political debate in foreign policy. Senator McCain's (R-AZ) 2005 clash with the Bush administration over the use of torture comes to mind as well as Senator Chuck Hagel's 2007 letter pushing back against neoconservatives and Vice President Cheney who wanted the United States to strike Iran over what would become

(16. ) Законопроект об оборонном бюджете традиционно собирает двухпартийное большинство. По сути, он показывает, как успешно создать коалицию, и делает это ежегодно вот уже более 50 лет (Scully, 2014). Долговечность успеха законопроекта в большой степени обусловлена его обязательным («нельзя не принять») статусом и набором включенных в него вопросов, объединяющих интересы многих. Другими словами, в нем есть что-то для всех (Lindsay, 1994).

(17.) Хинкли разрабатывает четыре гипотетические модели для оценки настойчивости Конгресса и президента по внешнеполитическим вопросам. Они включают возможность настойчивого или неактивного Конгресса и возможного пересечения с настойчивым или неактивным президентом. Основные выводы исследовательницы свидетельствуют о том, что по вопросам внешней политики обе ветви проявляют меньше настойчивости и активности. Это не совпадает с общепринятыми предположениями в литературе о росте активности Конгресса и постоянном влиянии президентских приоритетов на формирование внешней политики (1994, стр. 18–22).

(18) Это, пожалуй, особенно справедливо, когда президенты должны выбрать из нескольких вариантов внешнеполитического курса, каждый из которых заканчивается в разной степени плохо, что, как правило, вызывает ожесточенную критику со стороны Конгресса. Предложенный Обамой список альтернатив в решении проблемы гражданской войны в Сирии может служить недавним примером.

(19.) Примечательно, что, как обнаружил Мейхью (Mayhew), значительное количество (около 25%) законодательных действий отдельных членов Конгресса касается иностранных дел. Даже отдельные шаги способны кардинально изменить условия политических дебатов по внешнеполитическим вопросам. Вспоминается противостояние сенатора Маккейна (респ., штат Аризона) и администрации Буша в 2005 году по поводу применения пыток в армии США, а также письмо сенатора Чака Хейгела 2007 года, направленный против неоконсерваторов и вице-президента Чейни, которые хотели, чтобы



unfounded evidence of Iran's nuclear program capabilities (Bromwich, 2011).

США нанесли удар по Ирану на основании того, что впоследствии будет признано за бездоказательные показания относительно иранской ядерной мощи (Bromwich, 2011).

## References

Baker, B., & King, L. L. (1978). *Confessions of a Capitol Hill operator: Wheeling and dealing*. Toronto: George J. McLeod Limited.

Beckmann, M. N. (2010). *Pushing the agenda: Presidential leadership in U.S. lawmaking 1953–2004*. New York: Cambridge University Press.

Berry, C. R., Barry, C. B., & William, G. H. (2010). The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, 104(4), 783–799.

Black, R. C., Madonna, A. J., Owens, R. J., & Lynch, M. S. (2007). Adding recess appointments to the president's tool chest of unilateral powers. *Political Research Quarterly*, 60(4), 645–654.

Bolton, A., & Thrower, S. (2015). Legislative capacity and executive unilateralism. *American Journal of Political Science*, 60(3), 649–663.

Bromwich, D. (2011, July 14). Obama: His words and his deeds. *Congressional Weekly Quarterly*.

Bueno de Mesquita, B., & Siverson, R. M. (1995). War and the survival of political leaders: A comparative study of regime types and political accountability. *American Political Science Review*, 89(4), 841–855.

Cameron, C. M. (2000). *Veto bargaining: Presidents and the politics of negative power*. New York: Cambridge University Press.

Canes-Wrone, B., Howell, W. G., & Lewis, D. E. (2008). Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis. *The Journal of Politics*, 70(1), 1–16.

Carter, R. G., & Scott, J. M. (2012). Striking a balance: Congress and U.S. foreign policy. In S. W. Hook & J. M. Scott (Eds.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* Washington, DC: CQ Press.

Church, F. (1969). Of presidents and Caesars: The decline of constitutional government in the conduct of American foreign policy. *Idaho Law Review*, 6(1), 1–15.

Clark, D. H. (2003). Can strategic interaction divert diversionary behavior? A model of U.S. conflict propensity. *Journal of Politics*, 65(4), 1013–1039.

- Clinton, J. D., & Lapinski, J. (2006). Measuring legislative accomplishment. *American Journal of Political Science*, 50(1), 232–249.
- Cohen, J. E. (1991). Historical reassessment of Wildavsky's 'Two Presidencies' thesis. In S. A. Shull (Ed.), *The two presidencies: A quarter century assessment*. Chicago: Nelson-Hall.
- Cooper, P. J. (2002). *By order of the president: The use and abuse of executive direct action*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Corwin, E. S. (1957). *The president: Office and powers, 1787–1957* (4th Rev. ed.). New York: New York: University Press.
- Crabb, C. V., Jr., & Holt, P. M. (1989). *Invitation to struggle: Congress, the president and foreign policy* (3d ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Crovitz, G., & Rabkin, J. A. (Eds.). (1989). *The fettered presidency: Legal constraints on the executive branch*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Dahl, R. (1950). *Congress and foreign policy*. Westport, CT: Greenwood.
- Deering, C. J., & Maltzman, F. (1999). The politics of executive orders: Legislative constraints on presidential power. *Political Research Quarterly*, 52, 767–783.
- Deering, C.J., & Smith, S. S. (1997). *Committees in Congress* (3d ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Destler, I. M. (2012). "First, do no harm": Foreign economic policy making under Barack Obama. In S. W. Hook & J. M. Scott (Ed.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* Washington, DC: CQ Press.
- Edwards, G. C., III. (1989). *At the margins: Presidential leadership of Congress*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Eichenberg, R., Stoll, R., & Lebo, M. (2006). War president: The approval rating of George W. Bush. *Journal of Conflict Resolution*, 50, 783–808.
- Evans, K. A. (2011). Challenging law: Presidential signing statements and the maintenance of executive power. *Congress & the Presidency*, 38(2), 217–234.
- Eyerman, J., & Hart, R. A., Jr. (1996). An empirical test of the audience cost proposition: Democracy speaks louder than words. *Journal of Conflict Resolution*, 40(4), 597–616.
- Fatovic, C. (2004). Constitutionalism and presidential prerogative: Jeffersonian and Hamiltonian perspectives. *American Journal of Political Science*, 48(3), 429–444.
- Fearon, J. D. (1994). Domestic political audiences and the escalation of international disputes. *American Political Science Review*, 88(3), 577–592.
- Fenno, R. F. (1966). *The power of the purse: Appropriations politics in Congress*. Boston: Little, Brown.
- Fenno, R. F. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Fisher, L. (2000). *Congressional abdication on war and spending*. College Station: Texas A&M University Press.
- Fleisher, R., & Bond, J. R. (2000). Polarized politics: Does it matter? In J. R. Bond & R. Fleisher (Eds.), *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era* (pp. 186–200).

Washington, DC: CQ Press.

Fleisher, R., Bond, J., Krutz, G., & Hanna, S. (2000). The demise of the two presidencies. *American Politics Quarterly*, 28(1), 3–25.

Fowler, L. L. (2015). *Watchdogs on the hill: The decline of congressional oversight of U.S. foreign relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fowler, L. L., & Marshall, B. W. (2017, forthcoming). Veto-proof majorities, legislative procedures and presidential decisions, 1981–2008. *Political Research Quarterly*.

Gilmour, J. B. (2011). Political theater or bargaining failure: Why presidents veto. *Presidential Studies Quarterly*, 41(3), 471–487.

Gowa, J. (1998). Politics at the water's edge: Parties, voters, and the use of force abroad. *International Organization*, 52(2), 307–324.

Groseclose, T., & McCarty, N. (2001). The politics of blame: Bargaining before an audience. *American Journal of Political Science*, 45(1), 100–119.

Hamilton, L. H. (2002). The making of U.S. foreign policy: The roles of the president and Congress over four decades. In J. A. Thurber (Ed.), *Rivals for power: Presidential-congressional relations* (2d ed., pp. 207–228). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Haney, P. J. (2012). Ethnic lobbying in the Obama administration. In S. W. Hook & J. M. Scott (Eds.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* (pp. 77–91). Washington, DC: CQ Press.

Hawkins, D. (2016, September 6). Article one: “I alone can fix It . . . or not. *Congressional Quarterly Weekly*, 114.

Henkin, L. (1972). *Foreign affairs and the constitution*. New York: Norton.

Hinckley, B. (1994). *Less than meets the eye: Foreign policy making and the myth of the assertive Congress*. Chicago: University of Chicago Press.

Hook, S. W., & Scott, J. M. (2012). Seeking Renewal: American Foreign Policy in the Obama Era. In S. W. Hook & J. M. Scott (Eds.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* Washington, DC: CQ Press.

Holsti, O. R. (2004). *Public opinion and American foreign policy* (Rev. ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Howell, W. G., Jackman S.P., & Rogowski, J. (2013). *The Wartime President*. Chicago: University of Chicago Press.

Howell, W. G. (2003). *Power without persuasion: The politics of direct residential action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Howell, W. G., & Pevehouse, J. C. (2005). Presidents, Congress, and the use of force. *International Organization*, 59, 209–232.

Howell, W. G., & Pevehouse, J. C. (2007a). *While dangers gather: Congressional checks on presidential war powers*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Howell, W. G., & Pevehouse, J. C. (2007b). When Congress stops wars. *Foreign Affairs* (September/October).

Kegley, C. W., Jr., & Wittkopf, E. R. (1996). *American foreign policy: Pattern and process* (5th ed.). New York: St. Martin's Press.

Kelley, C. S., & Marshall, B. W. (2008). The last word: Presidential power and the role of signing statements. *Presidential Studies Quarterly*, 38, 248–267.

Kisangani, E. F., & Pickering, J. (2007). Diverting with benevolent military force: Reducing risks and rising above strategic behavior. *International Studies Quarterly*, 51, 277–299.

Koger, G. (2010). *Filibustering: A political history of obstruction in the House and Senate*. Chicago: University of Chicago Press.

Koh, H. H. (1990). *The national security constitution: Sharing power after the Iran-Contra affair*. New Haven, CT: Yale University Press.

Korte, G. (2017, May 5). Trump issues broad, “Bush-style” signing statement on spending bill. *USA Today*. Retrieved from <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/05/05/trump-signing-statement%20spending-bill-bush-constitutional-issues/101340718/>.

Krause, G. A., & Cohen, D. B. (1997). Presidential Use of executive orders, 1953–1994. *American Politics Quarterly*, 25(4), 458–481.

Kriner, D. L. (2010). *After the rubicon: Congress, presidents, and the politics of waging war*. Chicago: University of Chicago Press.

Krutz, G. S., & Peake, J. S. (2010). *Treaty politics and the rise of executive agreements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lee, F. E. (2009). *Beyond ideology: Politics, principles, and partisanship in the U.S. Senate*. Chicago: University of Chicago Press.

Leeds, B. A. (1999). Domestic political institutions, credible commitments, and international cooperation. *American Journal of Political Science*, 43(4), 979–1002.

LeLoup, L. T., & Shull, S. A. (1979). Congress versus the executive: The “two presidencies” reconsidered. *Social Science Quarterly*, 59(4), 704–719.

Lewis, D. E. (1997). The two rhetorical presidencies: An analysis of televised presidential speeches, 1947–1991. *American Politics Quarterly*, 25(3), 380–395.

Lindsay, J. M. (1994). *Congress and the politics of U.S. foreign policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lord T. B. Macaulay Letter, May 23, 1857, to H. S. Randall. Retrieved from <http://www.nytimes.com/1860/03/24/news/macaulay-democracy-curious-letter-lord-macaulay-american-institutions-prospects.html>.

Mann, T. E., & Ornstein, N. J. (2006). *The broken branch: How Congress is failing America*

and how to get it back on track. New York: Oxford University Press.

Marshall, B. W. (2003). Presidential success in the realm of foreign affairs: Institutional reform and the role of House committees. *Social Science Quarterly*, 84(3), 685–703.

Marshall, B. W. (2011). Congress and the executive: Unilateralism and legislative bargaining. In J. Carson (Ed.), *New directions in congressional politics* (pp. 183–201). New York: Routledge Press.

Marshall, B. W., & Haney, P. J. (2010). Aiding and abetting: Congressional complicity in the rise of the unitary executive. In R. J. Barilleaux & C. S. Kelley (Eds.), *The unitary executive and the modern presidency* (pp. 188–216). College Station: Texas A&M University Press.

Marshall, B. W., & Pacelle, R. L., Jr. (2005). Revisiting the two presidencies: The strategic use of executive orders. *American Politics Research*, 33(1), 81–105.

Marshall, B. W., & Prins, B. C. (2011). Power or posturing? Policy availability and congressional influence on U.S. presidential decisions to use force. *Presidential Studies Quarterly*, 41(3), 521–545.

Marshall, B. W., & Prins, B. C. (2002). The pendulum of congressional power: Agenda change, partisanship and the demise of the post-World War II foreign policy consensus. *Congress & the Presidency*, 29(2), 195–212.

Martin, L. L. (2005). The president and international commitments: Treaties as signaling devices. *Presidential Studies Quarterly*, 35, 440–465.

Mayer, K. R. (2001). *With the stroke of a pen: Executive orders and presidential power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mayer, K. R. (2009). Thoughts on the revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, 39(4), 781–785.

Mayhew, D. (2005). Wars and American politics. *Perspectives on Politics*, 3, 473–493.

McCormick, J. M., & Eugene, R. W. (1990). Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947–1988. *Journal of Politics*, 52(4), 1077–1100.

Meernik, J. (1993). Presidential support in congress: Conflict and consensus on foreign and defense policy. *Journal of Politics*, 55(3), 569–587.

Moe, T. M. (2009). The revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, 39(4), 701–724.

Moe, T. M., & Howell, W. G. (1999). Unilateral action and presidential power: A theory. *Presidential Studies Quarterly*, 29(4), 850–873.

Ostrander, I., & Sievert, J. (2012). The logic of presidential signing statements. *Political Research Quarterly*, 66(1), 141–153.

Potter, P. B. K. (2013). Electoral margins and American foreign policy. *International Studies Quarterly*, 57, 505–518.

Potter, P. B. K. (2016). Lame-duck foreign policy. *Presidential Studies Quarterly*, 46(4), 849–867.



Prins, B. C., & Marshall, B. W. (2001). Congressional support of the president: A comparison of foreign, defense, and domestic policy decision-making during and after the Cold War. *Presidential Studies Quarterly*, 31(2), 660–678.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460.

Ripley, R., & Lindsay, J. (Eds.). (1993). *Congress resurgent: Foreign and defense policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Rohde, D. W. (1991). *Parties and leaders in the postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

Rottinghaus, B., & Maier, J. (2007). The power of decree: Presidential use of executive proclamations, 1977–2005. *Political Research Quarterly*, 60(2), 338–343.

Schlesinger, A. M. (1973). *The imperial presidency*. New York: Mariner Books.

Schraufnagel, S., & Shellman, S. M. (2001). The two presidencies, 1984–1998: A replication and extension. *Presidential Studies Quarterly*, 31(4), 699–707.

Scott, J. M. (1997). In the loop: Congressional influence in American foreign policy. *Journal of Political and Military Sociology*, 25(Summer), 47–76.

Scully, M. (2014, January 6). 2013 legislative summary: Fiscal 2014 defense authorization. *Congressional Quarterly Weekly*, 41.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1995). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Sinclair, B. (2006). *Party wars: Polarization and the politics of national policy making*. Norman: University of Oklahoma Press.

Smith, A. (1996). Diversionary foreign policy in democratic systems. *International Studies Quarterly*, 40(1), 133–153.

Smith, S. S. (1994). Congressional party leaders. In P. E. Peterson (Ed.), *The president, the Congress, and the making of foreign policy* (pp. 129–157). Norman: University of Oklahoma Press.

Souva, M., & Rohde, D. (2007). Elite opinion differences and partisanship in congressional foreign policy, 1975–1996. *Political Research Quarterly*, 60(1), 113–123.

Sundquist, J. I. (1981). *The decline and resurgence of Congress*. Washington, DC: Brookings Institution.

Warburg, G. F. (1989). *Conflict and consensus: The struggle between Congress and the president over foreign policymaking*. New York: Harper & Row.

Weissman, S. R. (1995). *A culture of deference: Congress's failure of leadership in foreign policy*. New York: Basic Books.

White, J. (1993). Decision making in the appropriations subcommittees on defense and foreign operations. In R. B. Ripley & J. M. Lindsay (Eds.), *Congress resurgent: Foreign and defense policy on Capitol Hill* (pp. 183–206). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Wildavsky, A. (Ed.). (1969). *The presidency*. New York: Little, Brown.

Wittkopf, E. R., & McCormick, J. M. (1990). Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947–1988. *Journal of Politics*, 52, 1077–1100.

Wittkopf, E. R., & McCormick, J. M. (1998). Congress, the president, and the end of the Cold War. *Journal of Conflict Resolution*, 42(4), 440–466.

Yoo, J. (2017, February 6). Executive power run amok. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/02/06/opinion/executive-power-run-amok.html>.



# MARQUETTE UNIVERSITY

---

## LAW SCHOOL

### LEGISLATIVE DIPLOMACY

112 Michigan Law Review 331 (2013)  
Ryan M. Scoville

This paper can be downloaded without charge from the Social Science Research Network Electronic Paper Collection: <http://ssrn.com/abstract=2211651>.

Ryan M. Scoville Assistant Professor of Law  
Marquette University Law School Eckstein Hall P.O. Box 1881  
Milwaukee, Wisconsin 53201-1881  
[ryan.scoville@marquette.edu](mailto:ryan.scoville@marquette.edu)

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

112 Michigan Law Review 331 (2013)  
Райан М. Сквилл

Данную статью можно загрузить бесплатно из электронного собрания научных статей Сети исследований в области общественных наук: <http://ssrn.com/abstract=2211651>.

Райан М. Сквилл доцент права  
юридический ф-т Университета Маркетта  
здание Экстайн п/я 1881 Милуоки,  
штат Висконсин 53201-1881  
[ryan.scoville@marquette.edu](mailto:ryan.scoville@marquette.edu)

[Ryan M. Scoville\\*](#)

*A traditional view in legal scholarship holds that the U.S. Constitution assigns the president exclusive power to carry on official diplomatic communications with foreign governments.*

*But in fact, Congress and its members routinely engage in communications of their own. Congress, for example, receives heads of state and maintains official contacts with foreign parliaments. And individual members of the House and Senate frequently travel overseas on congressional delegations (“CODELs”) to confer with foreign leaders, investigate problems that arise, promote the interests of the United States and constituents, and even represent the president. Moreover, many of these activities have occurred ever since the Founding. Together, they comprise an understudied field of legislative diplomacy.*

*This Article has two purposes:*

*The first is to use State Department cables from WikiLeaks, a recent compilation of public reports, and original historical sources to provide a uniquely detailed, descriptive account of legislative diplomacy. The second is to develop theories about the practice’s constitutionality. Text, original meaning, and customary practice suggest that the separation of diplomacy powers is more complicated than commonly assumed and that those powers do not belong exclusively to the president. The analysis undermines the “sole organ” metaphor, serves as a counterpoint to the widely held view that authority over foreign affairs belongs overwhelmingly to the executive, and carries practical implications for the execution of U.S. foreign relations.*

[Райан М. Сквилл\\*](#)

*Среди правоведов бытует мнение, что Конституция США наделяет президента исключительными полномочиями на официальные дипломатические отношения с иностранными государствами.*

*На деле Конгресс и его члены регулярно общаются по собственным каналам. Так, Конгресс принимает глав правительств и поддерживает официальные контакты с парламентами других стран, а члены Палаты представителей и Сената часто выезжают за границу в составе официальных делегаций Конгресса (ОДК), чтобы встретиться с иностранными лидерами, ознакомиться на месте с возникшими проблемами, продвигать интересы Соединенных Штатов и избирателей и даже представлять президента. Более того, многие из этих мероприятий проводятся со дня основания США; вместе они составляют малоизученную область законодательной дипломатии. Настоящая статья преследует две цели. Первая – представить на основе телеграмм Госдепартамента, обнародованных WikiLeaks, а также подборки недавних публичных отчетов и оригинальных исторических источников первый в своем роде подробный рассказ о законодательной дипломатии. Вторая цель – теоретически обосновать конституционность этой практики. Текст документов, их первоначальный смысл и сложившаяся практика показывают, что разделение дипломатических полномочий сложнее, чем принято считать, и что они не принадлежат исключительно президенту. Анализ разрушает стереотип «единственного органа», опровергает широко распространенное мнение о том, что преобладающая часть внешнеполитических функций закреплена за исполнительной властью, и содержит выводы, имеющие практическое значение для международных отношений США.*

## Table of Contents

### INTRODUCTION

#### I. Modern Practice

##### A. Contemporary Evidence

1. Foreign Travel
2. Domestic Contacts

##### B. Antecedents

#### II. Executive Power as a Limiting Principle

##### A. Textual Dimensions

1. Functional Breadth
2. Capacity
3. Exclusivity

##### B. Original Meaning

1. Concerns About Institutional Capacity
2. Practice of Members of Congress
3. Practice of Congress

##### C. Executive Delegation

#### III. Legislative Diplomacy Powers

##### A. Theories Based on the Enumerated Powers Doctrine

1. Express Power: War Declarations
2. Implied Power: Extraterritorial Investigations

##### B. Limits on the Enumerated Powers Doctrine

##### C. Beyond Enumerated Powers

### CONCLUSION

## Содержание

### ВВЕДЕНИЕ

#### I. Современная практика

##### A. Современные свидетельства

1. Зарубежные поездки
2. Встречи на своем поле

#### D. История вопроса

#### II. Исполнительная власть как сдерживающий фактор

##### A. Текстуальный аспект

1. Функциональный диапазон
2. Компетенция
3. Эксклюзивность

##### B. Первоначальный смысл

1. Опасения в отношении институциональной компетенции
2. Практика членов Конгресса
3. Практика Конгресса

#### C. Делегирование полномочий исполнительной власти

#### III. Полномочия законодательной дипломатии

##### A. Теории, основанные на доктрине перечисленных полномочий

1. Прямо оговоренные полномочия: объявление войн
2. Подразумеваемые полномочия: экстерриториальные расследования

##### B. Пределы доктрины перечисленных полномочий

##### C. За пределами перечисленных полномочий

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ



## INTRODUCTION

In the midst of various disagreements over the allocation of foreign affairs powers between the president and Congress, there is unanimous agreement on at least one point: the president holds an exclusive power to carry on official diplomatic communications with foreign governments. As Louis Henkin explained, “From the beginning, the President has been the organ of communication with foreign governments and has had control of the principal channels of information—making the President the voice as well as the eyes and ears of the United States.”<sup>1</sup> The extent of the academic consensus on this point is impressive. It is longstanding.<sup>2</sup> It reflects the conclusions of a significant number of scholars.<sup>3</sup> And it draws support even from those who generally oppose claims of broad executive power in foreign affairs.<sup>4</sup> To put it simply, “Everyone agrees that the President has the exclusive power of official communication with foreign governments.”<sup>5</sup> Indeed, according to Edward Corwin, “There is no more securely established principle of constitutional practice than the exclusive right of the President to be the nation’s intermediary in its dealings with other nations.”<sup>6</sup> The literature thus creates the impression of an unassailable constitutional principle. I call this the diplomacy power orthodoxy.

Expressions of the orthodoxy locate the president’s power in any of several clauses of Article II <sup>7</sup> and claim the support of original meaning. <sup>8</sup>

The accepted understanding is that the Founders viewed an exclusively executive diplomacy power as necessary for the United States to respond quickly to international events, preserve secrecy, speak with a single voice, and negotiate from a position of strength.<sup>9</sup>

## ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на споры о распределении между президентом и Конгрессом полномочий по иностранным делам сохраняется единодушное согласие по одному моменту: президент обладает исключительными полномочиями для ведения официальных дипломатических сношений с иностранными государствами. Как писал Луи Хенкин, «С самого начала президент выступал органом коммуникации с иностранными правительствами и контролировал основные каналы информации, что делало его как голосом, так и глазами и ушами Соединенных Штатов».<sup>1</sup> Степень академического консенсуса по этому вопросу впечатляет, и это давняя традиция, <sup>2</sup> отражающая мнение значительного числа ученых <sup>3</sup> и находящая поддержку даже у противников тезиса о широких правах исполнительной власти во внешних делах.<sup>4</sup> Говоря проще, «все согласны, что президент обладает исключительными полномочиями в сфере официального общения с иностранными государствами».<sup>5</sup> Действительно, по словам Эдварда Корвина, «нет более надежного принципа конституционной практики, чем исключительное право президента быть посредником Соединенных Штатов в их сношениях с другими странами».<sup>6</sup> Литература, таким образом, создает впечатление незыблемого конституционного принципа. Я называю это ортодоксальным взглядом на дипломатические полномочия.

С ортодоксальной точки зрения, источники полномочий президента можно найти в любом из нескольких пунктов статьи II Конституции <sup>7</sup> – равно как и подтверждение первоначального значения этих положений.<sup>8</sup> Согласно общепринятому пониманию, отцы-основатели считали, что Соединенным Штатам необходимы эксклюзивные дипломатические полномочия исполнительной власти, чтобы быстро реагировать на мировые события, сохранять секретность, говорить единым голосом и вести переговоры с позиции силы.<sup>9</sup>

Underlying this view is a concern that nonexecutive diplomacy powers, much like an independent foreign policy power for states, would introduce multifarious and even conflicting voices into the conduct of foreign affairs.

The orthodoxy, however, is both imprecise and incomplete—imprecise in that it tends to overstate the breadth of executive power, and incomplete in that it neglects the possibility of legislative power.

Far from absent, international diplomacy by Congress is longstanding, frequent, and widespread. In most cases, federal statutes facilitate the practice.<sup>10</sup>

Legislators travel abroad to investigate conditions in other countries, lobby foreign governments, negotiate agreements, speak on behalf of the president and the U.S. government, and even oppose executive policies.<sup>11</sup>

For its part, Congress receives foreign delegations, maintains official contacts with foreign parliaments, and supports the international travel of its members. <sup>12</sup> Together, these practices comprise an understudied domain of legislative diplomacy.

Details about legislative diplomacy have long evaded scrutiny. The State Department and members of Congress keep most of the communications nonpublic.<sup>13</sup> Statutory reporting requirements are minimal.<sup>14</sup> News coverage is sporadic.

Legislators, moreover, may have political incentives to be less than candid about the substance or even occurrence of their contacts with foreign leaders.

As a result, the practice is a poorly understood mode of U.S. engagement with the world.

В основе этой точки зрения лежат опасения, что дипломатические полномочия других ветвей власти, как и права штатов на независимую внешнюю политику, способны привнести в иностранные дела разногласия и даже противоречия.

Данный взгляд, однако, является одновременно неточным и неполным – неточным в том смысле, что он склонен преувеличивать широту полномочий исполнительной власти, а неполным, поскольку не берет во внимание возможность таких полномочий законодательной ветви. Международная дипломатия Конгресса не просто существует, ее деятельность носит давний, частый и широкий характер, и в большинстве случаев федеральные законы помогают ей в этом.<sup>10</sup>

Законодатели выезжают за границу, чтобы на месте изучить ситуацию, лоббировать те или иные идеи среди их официальных представителей, заключать соглашения, выступать от имени президента и правительства США, а иногда и выступать против политики исполнительной власти.<sup>11</sup> Со своей стороны, Конгресс принимает иностранные делегации, поддерживает официальные контакты с парламентами других стран и содействует зарубежным поездкам своих членов.<sup>12</sup> Все вместе это составляет малоизученную область под названием «законодательная дипломатия».

Долгое время детали законодательной дипломатии ускользали от пристального внимания. Государственный департамент и члены Конгресса не публикуют большую часть соответствующих документов.<sup>13</sup> Установленные законом требования к отчетности минимальны.<sup>14</sup>

Освещение событий в новостях носит спорадический характер. Более того, у законодателей могут быть политические стимулы быть менее откровенными в отношении существа и даже характера их контактов с иностранными лидерами.

В результате эта практика представляет собой не очень понятный способ взаимодействия США с миром.

WikiLeaks, however, has presented an unprecedented opportunity to evaluate this practice. In 2010 and 2011, the organization released to the public approximately 250,000 State Department cables, many of which provide extensive and often verbatim descriptions of communications between U.S. legislators and foreign officials.<sup>15</sup>

These cables make it possible to examine the practice of legislative diplomacy in more detail than ever before. Together with other sources, such as federal travel reports, they help illuminate the total volume of the practice, its purposes, the destination countries, the senators and representatives involved, and the leaders with whom they meet.<sup>16</sup>

These details challenge the prevailing sense that diplomacy is an executive prerogative and call for a more nuanced account of the separation of powers.

Under the orthodoxy's influence, most legal analyses have treated the president's monopoly over official communication as a given, rather than as a point of criticism or elaboration, and the diplomacy power itself as doctrinally untextured.

Few scholars have acknowledged that legislative diplomacy occurs, and none have addressed the extent of its constitutionality.

One resulting problem is theoretical: the gap between theory and practice means either that Congress systematically violates the separation of powers or that the orthodoxy is incorrect—or, at the very least, incomplete.

A second problem is practical: lacking a theoretical foundation, legislative diplomacy occurs in a constitutional void that imposes no principled limits on the conduct of members of the House and Senate and offers no guidance on the extent to which planned communications are permissible.

A theory about the diplomacy powers of Congress would help alleviate these problems.

WikiLeaks, однако, предоставила беспрецедентную возможность оценить эту практику. В 2010-2011 гг. организация обнародовала около 250 тыс. телеграмм Госдепартамента, многие из которых содержат подробное, часто дословное изложение бесед законодателей США с иностранными официальными лицами.<sup>15</sup>

Эти телеграммы позволяют изучить практику законодательной дипломатии более детально, чем когда-либо прежде. Вместе с другими источниками, такими как федеральные отчеты о поездках, они помогают выявить общий объем этой деятельности, ее цели, страны назначения, участников – сенаторов и членов Палаты представителей, а также с кем из иностранных лидеров они встречаются.<sup>16</sup>

Данные факты бросают вызов бытующему мнению, что дипломатия является прерогативой исполнительной ветви власти, и требуют более тонкого анализа разделения властей. Под влиянием ортодоксального взгляда большинство аналитиков до сих пор видели в монополии президента на официальную коммуникацию не предмет критики или изучения, а данность, рассматривая дипломатические полномочия как нечто доктринально однородное. Немногие ученые признавали сам факт законодательной дипломатии, и никто не задавался вопросом, насколько она конституционна. В результате одна из проблем носит теоретический характер: разрыв между теорией и практикой означает либо то, что Конгресс систематически нарушает принцип разделения властей, либо то, что ортодоксальный взгляд ошибочен – или, по крайней мере, неполон. Вторая проблема является практической: при отсутствии теоретической основы законодательная дипломатия возникает в конституционном вакууме, который не налагает принципиальных ограничений на поведение членов Палаты представителей и Сената и не дает указаний относительно того, в какой степени допустима планируемая коммуникация. Теоретическое обоснование дипломатических полномочий Конгресса

In developing this theory, I rely on several key terms. “Diplomacy” denotes any act of communication with a foreign government by a U.S. government institution or official.<sup>17</sup>

Under this general definition are categories that differ based on the branch of the federal government that is involved, the capacity in which the communicator speaks, and the communicative purpose: “Legislative diplomacy” is diplomacy by Congress or one of its members, while “executive diplomacy” is diplomacy by an executive agency or official; “sovereign diplomacy” is diplomacy on behalf of the United States, while “subsovereign diplomacy” is on behalf of any component of the U.S. government, such as Congress; and “investigatory diplomacy” is diplomacy carried out for the purpose of collecting information, while “noninvestigatory diplomacy” is for any other purpose, such as lobbying foreign governments. Permutations of these categories yield a matrix of practices. For example, a member of Congress who speaks with a foreign official on behalf of Congress for an investigatory purpose engages in investigatory, subsovereign, legislative diplomacy. This categorization scheme will facilitate the constitutional analysis that follows.

This Article proceeds in three parts.

Part I reveals the results of a thorough investigation into the nature and extent of modern legislative diplomacy.

A comprehensive review of WikiLeaks cables describing diplomacy conducted by members of the 111th Congress in 2009 shows that individual legislators participate for a variety of reasons—ranging from fact-finding to representing constituents—and that the practice is a systemic feature of U.S. engagement with other countries.

способствовало бы решению этих проблем.

Развивая данную теорию, я использую ряд ключевых терминов. «Дипломатия» означает любой акт общения государственного учреждения или должностного лица США с иностранным правительством.<sup>17</sup>

В зависимости от ветви федерального правительства, к которой относится переговорщик, качества, в котором он выступает, и цели общения это общее определение делится на несколько категорий.

«Законодательная дипломатия» – это дипломатия Конгресса или одного из его членов, «исполнительная» – дипломатия органа исполнительной власти или ее должностного лица; «суверенная» – дипломатия от лица Соединенных Штатов; «субсуверенная» – от лица любой составной части правительства США, например, Конгресса; и, наконец, «расследовательская дипломатия», направленная на сбор информации, и «дипломатия, не связанная с расследованиями», осуществляемая в любых других целях, таких как лоббирование иностранных правительств. Перестановки этих категорий дают нам матрицу практик. Например, член Конгресса, который общается с иностранным должностным лицом от имени Конгресса с целью проведения расследования, участвует в расследовательской субсуверенной законодательной дипломатии. Такая схема категоризации облегчит нам последующий конституционный анализ.

Настоящая статья состоит из трех частей.

В части I представлены результаты тщательного исследования характера и масштабов современной законодательной дипломатии.

Всесторонний анализ телеграмм WikiLeaks с описанием дипломатических усилий членов 111-го Конгресса в 2009 г., показывает, что отдельные законодатели участвуют в этой деятельности по целому ряду причин – от желания установить факты до представления интересов избирателей – и что эта практика является системной особенностью взаимодействия США с другими странами.

For example, in 2009 alone, members of the House and Senate took over 2,000 official trips abroad and, in doing so, visited at least 117 foreign countries and met with numerous foreign leaders. Lobbyist reports and other primary sources also show extensive contact between foreign governments and Congress.

Part II theorizes about the constitutionality of legislative diplomacy by evaluating the orthodoxy's foundations in the text and original meaning of Article II.

The claim here is simple: the contours of the executive diplomacy power leave room for a legislative counterpart in at least one sense, and possibly a second as well. First, in granting the president the power to communicate on behalf of the United States, Article II leaves open the possibility that individual legislators and Congress can communicate with foreign officials in a subsovereign capacity. Canonical indicia of original meaning confirm as much.

For example, members of the first Congress frequently conferred with foreign diplomats about official business, Congress itself corresponded with foreign governments through executive channels,<sup>18</sup> and the Washington Administration did not object to these practices.<sup>19</sup> Second, legislative diplomacy raises the novel question of whether there is an executive power of horizontal delegation, whereby the president can deputize officers from another branch to carry out executive power. Although the delegation power's textual provenance is questionable, customary practice suggests that it exists: presidents have used both federal legislators and judges to carry out the Article II power to represent the United States in international fora on a number of occasions throughout U.S. history.

Например, только в 2009 г. члены Палаты представителей и Сената совершили более 2000 официальных поездок за границу, посетив не менее 117 стран и встретившись с целым рядом иностранных лидеров. Отчеты лоббистов и другие первоисточники также свидетельствуют об обширных контактах между иностранными правительствами и Конгрессом.

В части II автор теоретизирует о конституционности законодательной дипломатии, оценивая обоснованность ортодоксального взгляда с точки зрения формулировок и первоначального значения статьи II.

Идея проста: контуры дипломатических полномочий исполнительной власти оставляют место для законодательного аналога, по крайней мере, в одном аспекте, а возможно, и в двух. Во-первых, предоставляя президенту полномочия общаться от имени Соединенных Штатов, статья II оставляет открытой возможность того, что отдельные законодатели и Конгресс могут общаться с иностранными должностными лицами в субсуверенном качестве. Канонические признаки первоначального значения подтверждают это. Например, члены первого Конгресса часто совещались с иностранными дипломатами по официальным вопросам, сам Конгресс переписывался с иностранными правительствами по исполнительным каналам,<sup>18</sup> и администрация Вашингтона не возражала против такой практики.<sup>19</sup> Во-вторых, в связи с законодательной дипломатией возникает новый вопрос: может ли президент назначать должностных лиц из другой ветви власти для осуществления полномочий исполнительной ветви? Хотя найти этому подтверждение где-либо в тексте сомнительно, практика подсказывает, что может: президенты неоднократно, на протяжении всей истории США, привлекали как федеральных законодателей, так и судей для осуществления полномочий по статье II, а именно представлять Соединенные Штаты на различных международных форумах.



Part III concludes by developing positive theories of constitutionality under Article I.

Here, the argument is that the orthodoxy oversimplifies the separation of powers by neglecting ways in which the Constitution empowers Congress independently to conduct official diplomacy.

The specific theory of empowerment depends primarily on one's view about the applicability of the doctrine of enumerated powers, which holds that the words and implications of the Constitution's written text are the exclusive foundation for federal power.

Section III.A argues that, if the doctrine applies, Congress has power only to declare war and to engage in other international communications for the limited purpose of investigating extraterritorial facts. Under this analysis, noninvestigatory communications by Congress are mostly unconstitutional.

Section III.B then questions on three grounds whether the enumerated powers doctrine applies: First, Article I is generally agnostic to the conduct of individual members of the House and Senate.

Second, Justice Frankfurter's *Youngstown* concurrence and a series of more recent cases establish that customary executive practice and legislative acquiescence can form a nontextual gloss on executive power in foreign affairs.<sup>20</sup>

While legislative diplomacy raises the converse question of whether legislative custom and executive support can adjust the scope of legislative power, custom-based functionalism can work in both directions. And third, the Supreme Court's decision in *Curtiss-Wright* suggests that the fundamental source of foreign affairs powers is an extraconstitutional concept of

Часть III завершается разработкой позитивных теорий конституционности в соответствии со статьей I.

Здесь наш аргумент состоит в том, что ортодоксальный взгляд чрезмерно упрощает разделение властей, пренебрегая способами, с помощью которых Конституция уполномочивает Конгресс самостоятельно проводить официальную дипломатию. Конкретная теория наделения полномочиями зависит в первую очередь от вашего мнения о применимости доктрины перечисленных полномочий, согласно которой формулировки и подразумеваемый смысл письменного текста Конституции являются исключительной основой федеральной власти.

В разделе III.A утверждается, что, если доктрина применима, Конгресс имеет право только объявлять войну и участвовать в других международных сношениях с ограниченной целью расследования экстерриториальных событий. При таком анализе заграничная деятельность Конгресса, не связанная с расследованиями, большей частью противоречит Конституции.

Далее, в разделе III.B, задается вопрос, применима ли доктрина перечисленных полномочий. При этом приводятся три довода. Во-первых, статья I, как правило, никак не учитывает поведение отдельных членов Палаты представителей и Сената. Во-вторых, как показали совпадающее мнение судьи Франкфуртера в деле компании *Youngstown* и ряд более поздних дел, обычная практика исполнительной власти и молчаливое согласие законодателей могут без слов выгодно представлять полномочия исполнительной ветви власти в иностранных делах.<sup>20</sup>

Хотя законодательная дипломатия поднимает обратный вопрос – может ли законодательная традиция при поддержке исполнительной власти регулировать полномочия законодателей в сфере иностранных дел, основанный на обычае функционализм может сработать и в ту, и в другую сторону.

И, в-третьих, решение Верховного суда по делу компании *Curtiss-Wright* предполагает, что основным источником полномочий в сфере

national sovereignty.<sup>21</sup>

The first point means that the enumerated powers doctrine does not apply, even on its own terms, to individual diplomacy that lacks an institutional signature.

The second and third are subjects of varying levels of criticism but provide reason at least to question whether any legislative diplomacy requires an affirmative foundation in Article I.

Section III.C in turn operates on the premise that the enumerated powers doctrine does not apply. In this analysis, no Article I justification is needed, and the only task is to explain why legislative diplomacy is constitutional under a nontextual framework.

Due to the frequent, widespread, and longstanding nature of the practice and executive acquiescence, communications that do not intrude on Article II power are likely entitled to the status of constitutional custom under a converted Frankfurter analysis. Similarly, customary practice helps explain how, under Curtiss-Wright, any portion of an extraconstitutional diplomacy power could belong to Congress rather than to the president.

The result under these analyses is that subsovereign diplomacy by Congress is constitutional regardless of whether the communications have an investigatory purpose. I conclude with a brief discussion of implications.

иностранных дел является внеконституционная концепция национального суверенитета.<sup>21</sup>

Первый пункт означает, что доктрина перечисленных полномочий неприменима, даже на своих собственных условиях, к индивидуальной дипломатии без участия того или иного государственного института. Второй и третий пункты вызывают разную степень критики, но, по крайней мере, дают основания усомниться в том, что для любой законодательной дипломатии необходимо найти обоснование в статье I. Раздел III.C, в свою очередь, исходит из предпосылки, что доктрина перечисленных полномочий неприменима. При этом анализ обоснование согласно статье I не требуется, и единственная задача состоит в том, чтобы объяснить, почему законодательная дипломатия является конституционной «без текстового оформления». Из-за частого, повсеместного и давнего характера данной практики и молчаливого согласия со стороны исполнительной ветви власти внешние сношения, не нарушающие полномочия по статье II, вероятно, имеют право на статус конституционного обычая в соответствии с анализом доводов Франкфуртера. Аналогичным образом, обычная практика помогает объяснить, почему в соответствии с решением по делу Curtiss-Wright любая часть внеконституционных дипломатических полномочий могла бы принадлежать Конгрессу, а не президенту. Результатом анализа всех трех доводов является то, что дипломатия под эгидой Конгресса является конституционной независимо от того, имеет ли коммуникация с иностранными представителями исследовательскую цель. В конце я кратко скажу о значении этих выводов.

## I. MODERN PRACTICE

In reading the literature on U.S. foreign relations law, one gets the impression that the executive alone holds constitutional authority to carry on international diplomatic communications, but in fact Congress and its membership have communicated with foreign governments since the Founding.<sup>22</sup>

Today, this practice has a variety of manifestations. Groups of legislators form official and unofficial congressional delegations (“CODELs” and “NODELs,” respectively) and travel overseas to confer with foreign leaders.<sup>23</sup> Conversely, members of the House and Senate receive representatives of foreign governments in the United States.<sup>24</sup> And legislators communicate with foreign officials by telephone, fax, letter, and email.<sup>25</sup>

These practices are widespread.<sup>26</sup> They are also, however, difficult to document. Many of the contacts are simply not in the public record, and even the available documentation is both voluminous and scattered among several sources.<sup>27</sup> As a result, it is impossible to capture the full extent of the modern practice, particularly over the course of years.

This Part, therefore, takes on the more manageable task of aggregating the existing evidence of legislative diplomacy that occurred in 2009, which corresponds with the first session of the 111th Congress and is the most recent year for which the available evidence is the most complete.<sup>28</sup>

Section I.A focuses on the contemporary practice. Section I.B places the contemporary evidence into historical context by revealing some of the antecedent practices of the nineteenth and twentieth centuries.

The goal is to provide the most detailed

## I. СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА

При чтении литературы по законодательству США о международных отношениях создается впечатление, что только исполнительная власть обладает конституционными полномочиями на международные дипломатические контакты, но на самом деле Конгресс и его члены общаются с иностранными правительствами с момента основания США.<sup>22</sup>

Сегодня эта практика имеет самые разнообразные проявления. Группы законодателей формируют официальные и неофициальные делегации Конгресса (ОДК и НОДК соответственно) и выезжают за границу для встреч с иностранными лидерами.<sup>23</sup> И наоборот, члены Палаты представителей и Сената принимают представителей иностранных правительств в Соединенных Штатах.<sup>24</sup> Также законодатели общаются с иностранными официальными лицами по телефону, факсу, обычной и электронной почте.<sup>25</sup>

Практика таких контактов широко распространена.<sup>26</sup> Однако их также трудно документировать. Многие просто отсутствуют в открытых источниках, и даже доступная документация является одновременно объемной и разбросанной по целому ряду источников.<sup>27</sup>

В результате невозможно в полной мере охватить современную практику, особенно на протяжении многих лет. Таким образом, в этой части статьи мы попытаемся взять на себя более выполнимую задачу по обобщению существующих свидетельств законодательной дипломатии, имевшей место в 2009 г., что соответствует первой сессии 111-го Конгресса и является последним годом, для которого имеющиеся доказательства являются наиболее полными.<sup>28</sup> Раздел I.A посвящен современной практике. Раздел I.B помещает современные свидетельства в исторический контекст, описывая практику, существовавшую в XIX-XX вв. Цель состоит в том, чтобы представить как можно более подробный на сегодняшний день отчет о современной законодательной дипломатии и создать эмпирическую основу

account of modern legislative diplomacy to date and, in turn, the empirical foundation for a new constitutional analysis.

## A. Contemporary Evidence

The contemporary evidence comes from several sources. The Congressional Record contains reports on the countries to which members of the House and Senate travel on public funds, <sup>29</sup> while the Office of the Clerk of the House of Representatives and the Senate Office of Public Records publish reports on privately financed travel.<sup>30</sup> Interviews with former senior officials in the State Department illuminate the process of interbranch collaboration. Approximately 700 State Department cables from WikiLeaks in turn offer detailed accounts of travel purposes and the types of communications that federal legislators had with foreign officials in 2009.<sup>31</sup> This Section assembles and analyzes these sources.

### 1. Foreign Travel

#### a. Anecdotal Evidence

CODEL travel reflects a process of close cooperation between legislative and executive officials. Most trips occur at the initiative of the legislators themselves, with the executive playing the role of facilitator.<sup>32</sup> The Department of Defense reserves available military aircraft for transportation,<sup>33</sup> while the State Department's Bureau of Legislative Affairs works with local embassy staff to arrange accommodations and other logistical assistance.<sup>34</sup>

State Department officials in Washington at times confer with CODEL members in advance to coordinate the content of the members' planned communications with the host government.<sup>35</sup> Local embassy staff also play an important supporting role by sending reports to brief CODEL members

для нового конституционного анализа.

## A. Современные свидетельства

Современные свидетельства имеются в нескольких источниках. Официальный бюллетень Конгресса США публикует отчеты о странах, куда ездят члены Палаты представителей и Сената за государственный счет,<sup>29</sup> а Офис секретаря Палаты представителей и Управление государственных архивов Сената – о поездках, финансируемых из частных источников.<sup>30</sup> Интервью с бывшими высокопоставленными должностными лицами Госдепартамента проливают свет на сотрудничество различных ветвей власти в этой области. Примерно 700 телеграмм Госдепартамента, опубликованные WikiLeaks, содержат подробные отчеты о целях поездок и характере встреч федеральных законодателей с иностранными официальными лицами в 2009 г. <sup>31</sup> В данном разделе собраны и проанализированы все эти источники.

### 1. Зарубежные поездки

#### a. Разрозненные сведения

Поездки ОДК отражают тесное сотрудничество должностных лиц законодательной и исполнительной ветвей власти. Большинство поездок происходит по инициативе самих законодателей, при этом исполнительная власть играет роль посредника.<sup>32</sup> Министерство обороны выделяет свободные военные самолеты для перевозки,<sup>33</sup> в то время как Бюро по законодательным вопросам Госдепартамента работает с сотрудниками посольства в стране для организации размещения и другой материально-технической помощи.<sup>34</sup> Иногда должностные лица Госдепартамента в Вашингтоне заранее проводят с членами ОДК совещания, чтобы согласовать содержание планируемых встреч с правительством принимающей страны.<sup>35</sup> Сотрудники посольства в стране также играют важную вспомогательную роль, направляя

on local conditions,<sup>36</sup> offering suggestions about foreign leaders with whom CODELS should meet, providing briefings on political and economic conditions on arrival,<sup>37</sup> and joining CODELS in meetings with foreign leaders.<sup>38</sup>

Ultimately, however, delegations themselves decide where to go, whom to visit, and what to say.<sup>39</sup>

The State Department does not claim power to prohibit CODELS from traveling abroad.<sup>40</sup> The WikiLeaks cables document a practice of local embassies “granting” country clearance<sup>41</sup> and thus seemingly possessing authority to decide whether a CODEL can visit, but legislators and State Department officials understand this practice as a formality rather than a reflection of constitutional prerogative.<sup>42</sup>

In the rare event that the State Department disapproves of a proposed CODEL due to poor security in the host country or anticipated diplomatic complications, executive officials attempt simply to dissuade the legislators from traveling abroad or, if that does not work, withdraw logistical support.<sup>43</sup>

Legislators generally cooperate.<sup>44</sup>

In the past, however, some have traveled to places such as Syria, Cuba, and Gaza, notwithstanding opposition from the executive branch.<sup>45</sup> And although this behavior appears to be exceptional,<sup>46</sup> some have questioned executive policies during meetings with foreign governments.<sup>47</sup>

Still others have refused to pursue diplomatic contacts with particular countries, notwithstanding executive encouragement.<sup>48</sup>

More substantively, CODEL communications cover a vast geographic and policy terrain. Legislators raise issues ranging from terrorism to free trade agreements to human rights and environmental concerns.<sup>49</sup> They also converse with all manner of foreign officials. In 2009, CODEL members met

членам ОДК информацию о местных условиях,<sup>36</sup> высказывая предложения, с кем из иностранных лидеров следует встретиться, по прибытии проводя инструктаж о политической и экономической ситуации в стране <sup>37</sup> и сопровождая членов делегации на встречах с иностранными лидерами.<sup>38</sup> Но, в конечном счете, делегации сами решают, куда им ехать, с кем встречаться и что сказать.<sup>39</sup>

Государственный департамент не претендует на то, чтобы иметь право запрещать ОДК выезжать за границу.<sup>40</sup> Телеграммы WikiLeaks документируют практику, когда посольства на местах «дают добро» на приезд делегации <sup>41</sup> и поэтому, казалось бы, имеют полномочия решать, может ли ОДК посетить данную страну, но законодатели и чиновники Госдепартамента видят в этом скорее формальность, чем отражение конституционных prerogative.<sup>42</sup>

В редких случаях, когда Госдепартамент не одобряет предлагаемую поездку ОДК по соображениям безопасности или из-за возможных дипломатических осложнений, должностные лица исполнительной власти пытаются отговорить законодателей от поездки или, если это не сработает, отказать им в материально-техническом обеспечении.<sup>43</sup>

Как правило, законодатели идут навстречу,<sup>44</sup> но бывали случаи, когда они отправлялись в такие места, как Сирия, Куба и сектор Газа вопреки мнению исполнительной власти.<sup>45</sup> И хотя такое поведение можно считать исключением,<sup>46</sup> ряд законодателей на встречах с иностранными официальными лицами ставили под сомнение данную политику исполнительной власти.<sup>47</sup> Другие отказывались от дипломатических контактов с теми или иными странами, несмотря на просьбы со стороны исполнительной власти.<sup>48</sup>

Более существенно то, что визиты ОДК охватывают весьма обширную географическую и политическую территорию. Законодатели поднимают разнообразные вопросы – от борьбы с терроризмом до соглашений о свободной торговле, прав человека и экологических проблем.<sup>49</sup> Они общаются с самыми разными представителями других



with heads of state such as Bashar al-Assad, Hosni Mubarak, Ehud Olmert, Taro Aso, Alvaro Uribe, Alyaksandr Lukashenka, and Robert Mugabe, plus a wide range of ministers, legislators, judges, nongovernmental organizations (“NGOs”), and religious and business figures.<sup>50</sup>

The majority of these contacts, however, were with what we would deem “executive” officials, such as ministers and bureaucrats; interparliamentary contacts were less common,<sup>51</sup> and contacts with foreign judges were virtually nonexistent.<sup>52</sup> CODEL members usually spoke only for themselves or for Congress<sup>53</sup> but also appeared with some frequency to make representations on behalf of the executive branch or the United States.<sup>54</sup>

A variety of motivations appear to drive CODEL travel. By far the most common is fact-finding.<sup>55</sup>

An overwhelming majority of the WikiLeaks cables show legislators using foreign travel at least in part to gather information about economic, political, and social conditions in host countries. In many cases, CODEL members obtain information through discussions with their foreign counterparts.

For example, during a trip to China in May 2009, a CODEL comprising House Speaker Nancy Pelosi and four other members of Congress held meetings with President Hu Jintao, the mayor of Shanghai, the chairman of the Shanghai Municipal People’s Congress Standing Committee, the Catholic bishop of Shanghai, the American Chamber of Commerce and U.S.–China Business Council, and chief executive officers of various American and Chinese businesses.<sup>56</sup>

During the course of their meetings, CODEL members inquired about issues ranging from religious liberty and human rights to business conditions for American companies, the protection of intellectual

стран. В 2009 г. члены ОДК встретились с главами государств, такими как Башар Асад, Хосни Мубарак, Эхуд Ольмерт, Таро Асо, Альваро Урибе, Александр Лукашенко и Роберт Мугабе, а также с широким кругом министров, законодателей, судей, лидеров неправительственных организаций (НПО), религиозных деятелей и бизнесменов.<sup>50</sup>

Однако большая часть этих контактов было с теми, кого мы назвали бы представителями исполнительной власти, такими как министры и чиновники; межпарламентские контакты были менее распространены,<sup>51</sup> а контакты с иностранными судьями практически отсутствовали <sup>52</sup>. Члены ОДК обычно выступали только от своего собственного имени или от имени Конгресса <sup>53</sup>, однако нередко делали заявления от имени исполнительной власти или Соединенных Штатов.<sup>54</sup> Для поездок ОДК имеются разные мотивы. Безусловно, наиболее распространенным является установление фактов.<sup>55</sup>

Подавляющее большинство телеграмм WikiLeaks показывают, что законодатели используют зарубежные поездки - по крайней мере, частично – для сбора сведений об экономических, политических и социальных условиях в принимающих странах. Во многих случаях члены ОДК получают информацию в ходе бесед со своими зарубежными коллегами. Например, во время поездки в Китай в мае 2009 г. группа, состоявшая из спикера Палаты представителей Нэнси Пелоси и еще четверых членов Конгресса, провела встречи с председателем Ху Цзиньтао, мэром Шанхая, председателем Постоянного комитета Шанхайского муниципального Собрания народных представителей, католическим епископом Шанхая, Американской торговой палатой и Американо-Китайским деловым советом, а также директорами различных американских и китайских компаний.<sup>56</sup>

В ходе бесед члены ОДК интересовались различными вопросами, начиная от свободы вероисповедания и прав человека и заканчивая условиями ведения бизнеса для американских компаний, защитой прав интеллектуальной собственности и возможными решениями

property rights, and possible solutions to climate change.<sup>57</sup>

In other cases, CODEL members use foreign travel as an opportunity for firsthand observation. In August 2009, for example, Congressman Keith Ellison visited refugee camps in Darfur to observe conditions and evaluate the need for assistance.<sup>58</sup>

The understanding, it seems, is that these kinds of investigatory acts are helpful to the legislative process because they enable members of the House and Senate to ask their own questions, learn about foreign conditions through firsthand observation rather than third-party reports,<sup>59</sup> and consequently form their own impressions about appropriate action.

WikiLeaks shows that legislators also travel abroad to communicate information to foreign governments. CODEL members frequently lobby for specific actions deemed favorable to U.S. national interests. For example, during a February 2009 meeting with the Syrian vice president, then-Senator John Kerry pressed the Syrian government to avoid interfering with democratic elections in Lebanon, “help[ ] Special Envoy George Mitchell to sustain a cease fire in Gaza, and . . . stop[ ] the flow of foreign fighters through Syria to Iraq.”<sup>60</sup>

In April 2009, Senator Jeff Sessions encouraged Pakistan to improve its monitoring of the Afghan border so that security conditions would not further deteriorate.<sup>61</sup>

In August 2009, Senator Jim Webb pushed for Vietnam to use its influence with Burma to obtain Aung San Suu Kyi’s release from house arrest.<sup>62</sup>

In addition, legislators use their contacts with foreign officials as an opportunity to represent domestic constituents with international interests, such as large corporations.

For example, in a meeting with the Chinese minister of commerce, then-Congressman

проблемы изменения климата.<sup>57</sup>

В других случаях члены ОДК используют зарубежные поездки как возможность для непосредственного наблюдения. Так, в августе 2009 г. конгрессмен Кит Эллисон посетил лагерь беженцев в Дарфуре, чтобы ознакомиться с условиями и оценить потребность в помощи.<sup>58</sup> Судя по всему, существует понимание, что такого рода расследования полезны для законодательного процесса, поскольку они позволяют членам Палаты представителей и Сената действовать самостоятельно, узнавать о положении в других странах из первых рук, а не из отчетов третьих лиц,<sup>59</sup> и, следовательно, составлять собственное мнение о надлежащей реакции США.

Из публикаций WikiLeaks видно также, что законодатели выезжают за границу для передачи информации иностранным правительствам. Члены ОДК часто лоббируют те или иные действия, которые могут быть выгодны национальным интересам США. Например, на встрече в феврале 2009 г. с вице-президентом Сирии тогда еще сенатор Джон Керри убеждал сирийское правительство воздержаться от вмешательства в демократические выборы в Ливане, а вместо этого «помочь специальному посланнику Джорджу Митчеллу обеспечить прекращение огня в Газе и ... остановить поток иностранных боевиков через Сирию в Ирак».<sup>60</sup>

В апреле 2009 г. сенатор Джефф Сешнс дал Пакистану понять, что ситуация с региональной безопасностью еще больше ухудшится, если не повысится бдительность на афганской границе.<sup>61</sup>

В августе 2009 г. сенатор Джим Уэбб настоял, чтобы Вьетнам использовал свое влияние в Бирме и добился освобождения Аунг Сан Су Чжи из-под домашнего ареста.<sup>62</sup>

Кроме того, законодатели используют свои контакты с иностранными должностными лицами как возможность представлять интересы местных избирателей, имеющих интересы за рубежом – например, крупных компаний. Например, на встрече с министром торговли Китая тогдашний конгрессмен Марк

Mark Kirk pressed for delayed implementation of a Chinese regulation that would have adversely affected Baxter Healthcare,<sup>63</sup> a corporation that was headquartered in the congressman's district. In a meeting with the president of Algeria, Senator Saxby Chambliss raised the possibility of opening a flight route to Algeria on Delta Airlines, which is headquartered in the senator's home state of Georgia.<sup>64</sup>

On other occasions, legislators have promoted nonbusiness constituent interests on issues ranging from product safety to immigration.<sup>65</sup>

The executive, in turn, has its own motivations for supporting these activities. Facilitating legislative diplomacy can enhance bipartisan support for executive foreign policies.<sup>66</sup> A 1947 trip by Senator Everett Dirksen and several others, for example, helped to develop legislative support for the Marshall Plan,<sup>67</sup> and Senate involvement in negotiations has helped to cultivate legislative support for arms control treaties.<sup>68</sup>

Additionally, the executive may enhance the credibility and palatability of a message by employing as the messenger a legislator who has a particularly good rapport with a foreign government, perhaps due to his or her voting record or personal background.<sup>69</sup>

Using CODELs as de facto agents also enables the president to indirectly pressure or reward foreign governments and thus minimize the potential political repercussions of that pressure.<sup>70</sup> Finally, executive officials understand and support the "educational" benefits that accompany the practice.<sup>71</sup>

The general view is that legislative diplomacy is on the whole helpful to both U.S. foreign relations and the legislative process.<sup>72</sup>

Кирк убеждал его отсрочить введение в действие постановления, которое негативно отразилось бы на делах Baxter Healthcare <sup>63</sup> – корпорации, штаб-квартира которой находилась в округе конгрессмена. На встрече с президентом Алжира сенатор Саксби Чамблисс говорил о рейсах в эту страну авиакомпании Delta Airlines, штаб-квартира которой расположена в Джорджии, родном штате сенатора.<sup>64</sup>

В других случаях законодатели продвигали интересы некоммерческих организаций по различным вопросам, начиная от безопасности импортируемой продукции и заканчивая иммиграцией.<sup>65</sup>

У исполнительной власти, в свою очередь, есть свои собственные мотивы для поддержки этой деятельности. Содействие законодательной дипломатии может усилить двухпартийную поддержку внешней политики исполнительной власти.<sup>66</sup> Например, поездка Эверетта Дирксена и ряда других сенаторов в 1947 г. помогла обеспечить законодательную поддержку плана Маршалла,<sup>67</sup> а участие Сената в переговорах помогло укрепить законодательную поддержку договоров о контроле над вооружениями.<sup>68</sup> Кроме того, исполнительная власть может повысить достоверность и приемлемость политического послания, используя в качестве посланника законодателя, имеющего особенно хорошие деловые или личные отношения с иностранным правительством.<sup>69</sup> Использование членов ОДК в качестве фактических агентов позволяет также президенту косвенно оказывать давление или вознаграждать иностранные правительства, а, значит, минимизировать возможные политические последствия такого давления.<sup>70</sup> Наконец, должностные лица исполнительной власти понимают и ценят преимущества этой практики для «расширения кругозора» законодателей.<sup>71</sup>

Общее мнение таково, что законодательная дипломатия в целом полезна как для международных отношений США, так и для законодательного процесса.<sup>72</sup>

## b. Aggregated Travel Data

WikiLeaks is useful as a source of anecdotal evidence, but it cannot convey a complete sense of the contemporary practice because the organization neither obtained nor made available to the public all of the State Department's cables for 2009 or any other year. According to one estimate, an annual average of 40 percent of the cables cross-referenced in the disclosed cables remain unavailable.<sup>73</sup>

Moreover, even if WikiLeaks had disclosed a complete set of cables for 2009, it is not clear that the cables would have documented all relevant communications. Other resources are therefore necessary. This Section uses official reports on congressional travel to supplement the anecdotal evidence and provide a more complete sense of the contemporary practice, including who travels, how frequently they travel, and where they travel.

The methodology was straightforward: collect all public data on publicly funded congressional travel,<sup>74</sup> add all public data on privately funded congressional travel,<sup>75</sup> and then add from the WikiLeaks cables all data that the public sources failed to include. The resulting figures capture the extent of the current practice in an unprecedented way.<sup>76</sup>

This methodology has a few limits. First, even the combined figures from the public reports are incomplete. WikiLeaks, for example, reveals over 100 trips by federal legislators in 2009 that the public reports do not disclose.<sup>77</sup> But because WikiLeaks is itself an incomplete collection of cable traffic, it is unclear precisely how much additional undisclosed travel occurred, and one must view the numbers below as the lowest possible travel figures for 2009, rather than grand totals. Second, foreign travel is an imperfect proxy for legislative diplomacy.

## b. Сводные данные по поездкам

«Телеграммы WikiLeaks» полезны как источник разрозненных сведений, но не могут дать полное представление о современной практике, поскольку организация не получила и не предоставила общественности всех телеграмм Госдепартамента за 2009-й или любой другой год. Согласно одной оценке, каждый год в среднем 40% телеграмм, на которые имеются перекрестные ссылки в раскрытых телеграммах, остаются недоступными.<sup>73</sup>

Более того, даже если бы WikiLeaks раскрыла полный набор телеграмм за 2009 г. неясно, были ли бы в этих телеграммах задокументированы все относящиеся к делу сообщения. Поэтому необходимы другие ресурсы. В этом разделе приводятся официальные отчеты о поездках членов Конгресса, чтобы дополнить разрозненные сведения и дать более полное представление о современной практике, в том числе о том, кто, как часто и куда ездит. Методика была проста: собрать все общедоступные данные о поездках членов Конгресса, финансируемых государством,<sup>74</sup> добавить все общедоступные данные о поездках членов Конгресса, финансируемых из частных источников,<sup>75</sup> а затем добавить из телеграмм WikiLeaks все данные, что не были включены в общедоступные источники. Полученные цифры беспрецедентно широко отражают масштабы нынешней практики.<sup>76</sup>

Эта методология, однако, имеет некоторые ограничения. Во-первых, даже сводные данные из публичных отчетов являются неполными. WikiLeaks, например, раскрывает данные более 100 поездок федеральных законодателей в 2009 г., которые не обнародованы в публичных отчетах.<sup>77</sup> Но поскольку и сама WikiLeaks является неполным собранием телеграммного обмена, неясно, сколько еще необнародованных поездок имело место, и потому нижеприведенные цифры следует рассматривать как минимальные возможные данные по поездкам за 2009 г., а не как общие итоги. Во-вторых, зарубежные поездки



Legislators at least occasionally travel overseas on official business without meeting with foreign officials,<sup>78</sup> and it is impossible to identify the extent of that practice because the public reports do not identify all of the individuals with whom CODELs meet.

To that extent, the figures below might overstate the volume of intergovernmental communications by U.S. legislators who travel abroad. Finally, the data do not include travel by congressional staff.

Staff members frequently accompany legislators on CODELs and travel abroad on “STAFFDELS,” or delegations comprising only staff members,<sup>79</sup> but I excluded that information to keep the data set manageable.

Turning to the aggregated data, there are a variety of intriguing details.

First, the data show who was engaged in diplomacy.

Counting each country visit by each legislator as one trip, the sources document that a total of 420 federal legislators, or 79% of the combined membership of the House and Senate, completed slightly more than 2,000 trips abroad in 2009.

Members of the House were responsible for 84.5% of this travel, for an average of 4 trips per member, while members of the Senate were responsible for 15.4%, for an individual average of 3.2 trips. Legislators from both parties participated in comparable measure: Democrats averaged 4.09 trips per legislator, while Republicans averaged 3.56.<sup>80</sup>

The data also show, however, that legislators engaged in diplomacy unevenly: while some never went abroad even once, 54 legislators made at least 10 foreign trips during the year; the most frequent fliers were Eni Faleomavaega (D-AS) (24 trips), Jim McDermott (D-WA) (21), Adam Smith (D-WA) (17), Gabrielle Giffords (D-AZ)

являются несовершенным средством законодательной дипломатии. Поскольку законодатели хотя бы иногда выезжают за границу по официальным делам, не встречаясь с иностранными официальными лицами,<sup>78</sup> точно определить масштабы этой практики невозможно, так как в публичных отчетах указываются не все лица, с которыми встречаются члены ОДК.

В этом смысле нижеприведенные цифры могут завышать объем межправительственных встреч законодателей США, выезжающих за границу. Наконец, данные не включают поездки сотрудников Конгресса. Сотрудники часто сопровождают законодателей в составе ОДК и сами выезжают за границу как члены ДСК (делегаций, состоящих только из сотрудников Конгресса),<sup>79</sup> но я исключил эту информацию, чтобы сохранить управляемость набором данных.

Обратившись к сводным данным, мы обнаружим множество интригующих деталей. Во-первых, данные показывают, кто принимал участие в законодательной дипломатии. Если считать посещение каждой страны тем или иным конкретным законодателем как одну поездку, то, согласно источникам, в общей сложности 420 федеральных законодателей, или 79% от общего числа членов Палаты представителей и Сенат, в 2009 г. совершили немногим более 2000 поездок за границу.

На членов Палаты представителей пришлось 84,5% этих поездок, в среднем по 4 поездки на одного члена Палаты, а на членов Сената – 15,4%, в среднем по 3,2 поездки на одного сенатора. Данные по законодателям от обеих партий вполне сопоставимы: демократы в среднем совершили 4,09 поездки на одного законодателя, республиканцы – 3,56 поездки.<sup>80</sup>

Данные также показывают, что увлеченность дипломатией распространена среди законодателей неравномерно: в то время как некоторые из них в течение года ни разу не выезжали за границу, 54 законодателя совершили не менее 10 зарубежных поездок. Чаще всего это были Эни Фалеомаваега (Д-Амер. Самоа) (24 поездки), Джим Макдермотт



(16), Sheila Jackson Lee (D-TX) (16), Lindsey Graham (R-SC) (15), Greg Meeks (D-NY) (15), Jeff Miller (R-FL) (15), Solomon Ortiz (D-TX) (15), Dana Rohrabacher (R-CA) (15), and Joe Wilson (R-SC) (15). By comparison, Secretary of State Hillary Clinton made 47 trips to foreign countries over the same period.<sup>81</sup>

Although many of the legislators' visits were part of regional tours that combined stops in multiple countries, the numbers suggest that foreign travel is a significant commitment of time and energy for a non-trivial percentage of House and Senate membership.

The aggregated data also show that legislators traveled widely. CODELs visited at least 117 countries in 2009.<sup>82</sup> The most frequent destinations were Afghanistan (139 trips), Israel (134), Kuwait (119), the United Arab Emirates (86), Germany (73), Iraq (72), Pakistan (53), Jordan (49), Belgium (47), and Italy (47). Most of this travel was publicly funded—non-U.S.-government funds paid for only slightly more than 200 trips, or 9.8% of the total for the year. Legislators did not report any foreign-government-funded travel.<sup>83</sup>

Finally, the data helps to identify the committees whose members were most frequently involved.

Perhaps unsurprisingly, committees with primary jurisdiction over foreign policy matters—the House Foreign Affairs Committee and Senate Foreign Relations Committee—had the highest averages in terms of trips per member.<sup>84</sup>

Other committees with topically related jurisdictions, such as the House and Senate Armed Services Committees, also had high averages, suggesting that at least some portion of legislative diplomacy is related to congressional committee work. The Tables below summarize this information.

(Д-Ваш.) (21), Адам Смит (Д-Ваш.) (17), Габриэль Гиффордс (Д-Ариз.) (16), Шейла Джексон Ли (Д-Тех.) (16), Линдси Грэм (Р-Ю. Кар.) (15), Грег Микс (Д-Н.Й.) (15), Джефф Миллер (Р-Фл.) (15), Соломон Ортис (Д-Тех.) (15), Дана Рорабахер (Р-Кал.) (15) и Джо Уилсон (Р-Ю. Кар.) (15). Для сравнения, госсекретарь Хиллари Клинтон за тот же период совершила 47 зарубежных поездок.<sup>81</sup> Хотя многие визиты законодателей были частью региональных туров, включавших посещение нескольких стран, цифры свидетельствуют о том, что поездки за границу требуют значительных затрат времени и энергии для значительной части членов Палаты представителей и Сената.

Сводные данные показывают также широкую географию поездок. В 2009 г. ОДК посетили не менее 117 стран.<sup>82</sup> Наиболее частыми направлениями были Афганистан (139 поездок), Израиль (134), Кувейт (119), ОАЭ (86), Германия (73), Ирак (72), Пакистан (53), Иордания (49), Бельгия (47) и Италия (47). Большая часть этих поездок финансировалась государством – негосударственные фонды США оплатили лишь немногим более 200 поездок, или 9,8% от общего числа за год. Законодатели не сообщали о каких-либо поездках, финансируемых иностранным правительством.<sup>83</sup>

Наконец, данные помогают определить комитеты, члены которых чаще всего участвовали в этой деятельности. Неудивительно, что профильные комитеты - Палаты представителей по иностранным делам и Сената по международным отношениям – имели самые высокие средние показатели поездок на одного члена комитета.<sup>84</sup>

Другие комитеты с юрисдикцией в смежных областях, такие как комитеты Палаты представителей и Сената по вооруженным силам, также имели высокие средние показатели; это говорит о том, что, по меньшей мере, часть дипломатической деятельности законодателей связана с работой в комитете. Данная информация обобщена в таблицах ниже:

TABLE 1. HOUSE COMMITTEE TRAVEL (2009)

Committee	Total Member Trips	Trips per Member
Foreign Affairs	324	6.89
Armed Services	404	6.62
Intelligence	134	6.09
Standards of Official Conduct	56	5.60
Education and Labor	224	4.57
Small Business	132	4.55
Natural Resources	215	4.39
Science and Technology	182	4.23
Rules	51	3.92
Appropriations	233	3.88
Oversight and Government Reform	158	3.85
Judiciary	152	3.71
Veterans' Affairs	106	3.66
Homeland Security	118	3.58
Transportation and Infrastructure	255	3.45
Ways and Means	136	3.32
Agriculture	151	3.28
Energy and Commerce	193	3.27
Financial Services	193	2.72
Budget	92	2.35
House Administration	21	2.33

ТАБЛИЦА 1. ПОЕЗДКИ ЧЛЕНОВ КОМИТЕТОВ ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ (2009)

Комитет	Всего поездок	Число поездок на 1 члена комитета ПП
по иностранным делам	324	6.89
вооруженным силам	404	6.62
разведке	134	6.09
нормам служебного поведения должностных лиц	56	5.60
образованию и труду	224	4.57
делам малого бизнеса	132	4.55
природным ресурсам	215	4.39
науке и технике	182	4.23
регламенту и порядку	51	3.92
ассигнованиям	233	3.88
контролю и реформированию государственного управления	158	3.85
судоустройству	152	3.71
делам ветеранов	106	3.66
внутренней безопасности	118	3.58
транспорту и инфраструктуре	255	3.45
доходам и расходам	136	3.32
сельскому хозяйству	151	3.28
энергетике и торговле	193	3.27
финансовым услугам	193	2.72
бюджету	92	2.35
административным вопросам ПП	21	2.33

TABLE 2. SENATE COMMITTEE TRAVEL (2009)

Committee	Total Member Trips	Trips per Member
Foreign Relations	105	5.53
Armed Services	119	4.58
Judiciary	79	4.16
Homeland Security	62	3.65
Agriculture, Nutrition, and Forestry	74	3.52
Environment and Public Works	59	3.11
Commerce, Science, and Transportation	69	2.76
Budget	62	2.70
Energy and Natural Resources	59	2.57
Appropriations	74	2.47
Health, Education, Labor, and Pensions	55	2.39
Intelligence	34	2.27
Finance	48	2.09
Banking, Housing, and Urban Affairs	41	1.78
Small Business and Entrepreneurship	32	1.68
Rules and Administration	29	1.53
Veterans' Affairs	20	1.33

ТАБЛИЦА 2. ПОЕЗДКИ ЧЛЕНОВ КОМИТЕТОВ СЕНАТА (2009)

Комитет	Всего поездок	Число поездок на 1 человека
По международным отношениям	105	5.53
Вооруженным силам	119	4.58
Судоустройству	79	4.16
Внутренней безопасности	62	3.65
С/х продовольствию и лесным ресурсам	74	3.52
Окружающей среде и общественным работам	59	3.11
Торговле, науке и транспорту	69	2.76
Бюджету	62	2.70
Энергетике и природным ресурсам	59	2.57
Ассигнованиям	74	2.47
Здравоохранению, образованию, труду и пенсиям	55	2.39
Разведке	34	2.27
Финансам	48	2.09
Банкам, жилищному строительству и городскому развитию	41	1.78
Малому бизнесу и предпринимательству	32	1.68
Административным вопросам	29	1.53
Делам ветеранов	20	1.33

The data are significant for a number of reasons. First, they corroborate the anecdotal evidence from WikiLeaks to establish that the contemporary practice of legislative diplomacy is extensive. An overwhelming majority of legislators participate, with many making a significant number of trips per year to destinations across the globe. There is no reason to think that the 2009 data is anomalous in this regard, at least compared to other nonelection years.<sup>85</sup>

Second, while the Framers designed the Senate to exercise greater power than the House over foreign affairs,<sup>86</sup> the data suggest that senators engage in international diplomacy less frequently than House members, both in terms of the total number of trips and trips per member. Several possible explanations account for this phenomenon.

One is the Defense Department's travel rules, which require House members to travel in larger groups to utilize military aircraft.<sup>87</sup>

Because legislators generally prefer military over commercial transportation, these rules give House members who desire to travel abroad a stronger incentive to encourage the participation of their colleagues.<sup>88</sup>

Another possibility is that House members have an easier time getting away from Washington because they tend to vote less frequently than their counterparts in the Senate.<sup>89</sup>

Whatever the explanation, the data raise questions about the longstanding view that the Senate has more influence and expertise in foreign affairs. Finally, the data are generally at odds with the idea that foreign travel is a mere boondoggle: legislators with topically relevant committee assignments traveled abroad more than others, and many of the top destinations were countries that pose significant foreign policy challenges, such as Afghanistan and Iraq.

Эти цифры имеют значение по целому ряду причин. Во-первых, они подтверждают разрозненные данные WikiLeaks и позволяют говорить о том, что современная практика законодательной дипломатии весьма обширна. В ней участвует подавляющее большинство законодателей, многие из них ежегодно совершают значительное количество поездок по всему миру. Нет никаких оснований полагать, что данные за 2009 г. являются аномальными в этом отношении, по крайней мере, по сравнению с другими годами между выборами.<sup>85</sup>

Во-вторых, в то время как отцы-основатели предоставили Сенату больше полномочий в сфере иностранных дел, чем Палате представителей,<sup>86</sup> количество всех поездок и поездок на одного конгрессмена свидетельствует, что сенаторы участвуют в международной дипломатии реже, чем члены Палаты представителей.

Объяснений здесь может быть несколько. Правила Министерства обороны в отношении использования военных самолетов требуют, чтобы члены Палаты представителей летали большими группами.<sup>87</sup> Поскольку законодатели, как правило, предпочитают военный транспорт, эти правила дают членам Палаты представителей, желающим отправиться в зарубежное турне, дополнительный стимул привлечь к поездке коллег.<sup>88</sup>

Другая возможная причина заключается в том, что членам Палаты представителей легче на время покинуть Вашингтон, поскольку они, как правило, голосуют реже, чем их коллеги в Сенате.<sup>89</sup>

Так или иначе, эти данные ставят под вопрос давнее мнение, что Сенат обладает большим влиянием и опытом в области иностранных дел.

Наконец, они опровергают представление, что зарубежные поездки — это пустая трата времени: законодатели с важными заданиями в комитетах выезжают за границу чаще, чем другие, и часто в страны, создающие серьезные внешнеполитические проблемы — например, Афганистан и Ирак.



## 2. Domestic Contacts

The converse to CODEL travel is communication with foreign officials in the United States. Because most of these contacts are informal and information about them is not in the public record, it is impossible to provide a detailed description of their frequency and nature.

It is clear, however, that foreign governments are extremely active on Capitol Hill.

Officials who visit the United States meet frequently with individual legislators,<sup>90</sup> and over 100 foreign leaders and dignitaries have addressed Congress since 1874.<sup>91</sup>

Foreign governments also hire private agents to represent their interests. According to the Department of Justice, 397 entities and 1,906 individuals were registered as agents engaging in political activities for or on behalf of foreign governments, foreign political parties, and other foreign principals in the first half of 2009 alone.<sup>92</sup>

These lobbies “express themselves daily by wire and letter, in meetings at home ‘back in the district,’ and in the corridors of the Senate and House office buildings where the key committees hold their hearings.”<sup>93</sup>

Moreover, the volume of such contacts vastly exceeds that which results from CODEL travel abroad.<sup>94</sup>

As just a few examples, Egypt has lobbied members of Congress for security and economic assistance;<sup>95</sup> Israel has pushed for help with Iran;<sup>96</sup> Taiwan has hired lobbyists to rally congressional support for the sale of F-16 fighter jets;<sup>97</sup> and a variety of countries have recently encouraged Congress to include in immigration reform legislation provisions that are favorable to their nationals.<sup>98</sup>

To foreign governments, the value of these contacts is obvious: they present

## 2. Встречи на своем поле

Прямой противоположностью поездкам ОДК являются встречи с иностранными официальными лицами в Соединенных Штатах. Поскольку большинство таких контактов носит неофициальный характер, открытая информация о них отсутствует и подробное описание их частоты и характера вряд ли возможно. Ясно, однако, что иностранные правительства чрезвычайно активны на Капитолийском холме. Официальные лица, посещающие Соединенные Штаты, часто встречаются с отдельными законодателями,<sup>90</sup> и с 1874 г. в Конгрессе выступило более 100 иностранных лидеров и высокопоставленных лиц.<sup>91</sup>

Для представления своих интересов иностранные правительства также нанимают частных агентов. По данным Министерства юстиции, только в первой половине 2009 г. 397 юридических и 1906 физических лиц были зарегистрированы в качестве агентов, занимающихся политической деятельностью в интересах или от имени иностранных правительств, политических партий и других лиц.<sup>92</sup>

Эти лоббисты «ежедневно напоминают о себе телеграммами и письмами, на встречах дома, в избирательном округе, и в кулуарах Сената и Палаты представителей, где ключевые комитеты проводят свои слушания».<sup>93</sup>

Более того, объем таких контактов значительно превышает тот, который создается в результате поездок ОДК за границу.<sup>94</sup> В качестве лишь нескольких примеров можно

привести то, что Египет лоббировал членов Конгресса по вопросам безопасности и экономической помощи;<sup>95</sup> Израиль требовал и требует помощи в отношениях с Ираном;<sup>96</sup> Тайвань нанимал лоббистов, чтобы заручиться поддержкой Конгресса в деле покупки истребителей F-16;<sup>97</sup> и целый ряд стран недавно призвали Конгресс включить в законодательство об иммиграционной реформе положения, выгодные их гражданам.<sup>98</sup> Ценность этих контактов для иностранных правительств очевидна: они дают возможность



opportunities to persuade members of Congress to pass legislation that promotes the acting state's interests, without executive interference.<sup>99</sup> Although the contacts can complicate U.S. foreign policy, executive officials acknowledge limits to their ability to prevent them.<sup>100</sup>

## B. Antecedents

The contemporary practice is by no means a recent development. Legislative diplomacy has been common for well over a century, and both the executive and the legislative branches have contributed to its expansion. At least as early as the mid-1800s, presidents began to appoint sitting legislators to a range of temporary diplomatic positions. Presidents Harrison<sup>101</sup> and McKinley,<sup>102</sup> for example, both appointed legislators to represent the United States at international monetary conferences in the 1890s. McKinley also appointed legislators to a joint commission aimed at settling disagreements between the United States and Great Britain with respect to Canada,<sup>103</sup> and to the peace commission that negotiated the end of the Spanish–American War.<sup>104</sup>

President Harding appointed two senators to the U.S. delegation to the Washington Naval Conference in 1921<sup>105</sup> and two others to the Foreign Debt Funding Commission in 1922.<sup>106</sup> Presidents such as Hoover, Carter, and Reagan engaged in similar practices.<sup>107</sup>

According to one study, the executive reserved for sitting legislators over 250 places on U.S. delegations to international conferences between 1930 and 1960.<sup>108</sup> Sometimes legislators served as informal advisors to a U.S. delegation; other times they were part of the delegation itself.<sup>109</sup> While these appointments occasionally generated constitutional objections from

убедить членов Конгресса принять законы, выгодные данному государству, без вмешательства исполнительной власти.<sup>99</sup> И хотя такие контакты могут создавать проблемы для внешней политики США, должностные лица исполнительной власти признают пределы своих возможностей по их предотвращению.<sup>100</sup>

## B. История вопроса

Современная практика ни в коем случае не является чем-то недавним. Законодательная дипломатия имеет место уже более ста лет, и ее распространению способствовала как исполнительная, так и законодательная ветвь власти. По меньшей мере с середины 19-го века президенты назначают действующих законодателей на временные дипломатические должности. Так, президенты Гаррисон<sup>101</sup> и Маккинли<sup>102</sup> назначали законодателей представителями США на международных валютных конференциях 1890-х гг. Маккинли также назначал законодателей в состав совместной комиссии по урегулированию разногласий между Соединенными Штатами и Великобританией в отношении Канады<sup>103</sup> и в комиссию по установлению мира, которая вела переговоры об окончании испано-американской войны.<sup>104</sup>

Президент Гардинг назначил двух сенаторов в состав делегации США на Вашингтонской военно-морской конференции 1921 г.<sup>105</sup> и еще двоих в комиссию по финансированию внешнего долга в 1922 г.<sup>106</sup> Такие президенты, как Гувер, Картер и Рейган, действовали аналогично.<sup>107</sup>

Согласно одному исследованию, в 1930-1960-х гг. исполнительная власть зарезервировала для действующих законодателей более 250 мест в делегациях США на международных конференциях.<sup>108</sup> В одних случаях законодатели выступали в качестве неофициальных советников делегаций; в других они были частью самой делегации.<sup>109</sup> И хотя такие назначения время от времени

Congress, presidents continued to make them anyway.<sup>110</sup>

The executive contributed to the development of legislative diplomacy in other ways as well. Not only have the Defense and State Departments provided extensive logistical support to CODELs by arranging travel and meetings with foreign governments,<sup>111</sup> the Department of Justice has never enforced the Logan Act against members of the House and Senate.

Congress passed the Act in 1799 to provide for criminal penalties against “any” U.S. citizen who, without the permission or authority of the federal government, carries on “any verbal or written correspondence or intercourse with any foreign government, or any officer or agent thereof” with the intent to affect U.S. foreign relations.<sup>112</sup>

In the early 1900s, legislative diplomacy occasion- ally generated complaints about Logan Act violations. Speculation that Senator Warren G. Harding had been in contact with French officials in 1920 led to debates about whether a violation had occurred.<sup>113</sup> A private citizen filed a complaint against Senator Joseph France in 1922 for having contact with “foreign Governments, including German Socialists and Russian Bol- sheviki, in direct defiance of the measures of the Government.”<sup>114</sup>

Later, critics identified potential Logan Act violations by numerous other legislators.<sup>115</sup> Not once, however, did this conduct result in prosecution.<sup>116</sup> This pattern continues today.<sup>117</sup>

Legislators in turn contributed to the development of legislative diplomacy by seeking independent contacts with foreign governments, at times contrary to executive policy. In 1927, for example, Senator William Borah conferred with the president of Mexico about oil expropriations,

вызывали конституционно обоснованные возражения со стороны Конгресса, президенты продолжали эту практику.<sup>110</sup>

Исполнительная власть способствовала развитию законодательной дипломатии и другими способами. Министерство обороны и Госдепартамент оказывали ОДК широкую материально-техническую поддержку, организуя поездки и встречи с представителями иностранных государств,<sup>111</sup> а Министерство юстиции никогда не применяло в отношении членов Палаты представителей и Сената т.н. закон Логана.

Еще в 1799 г. Конгресс принял закон, предусматривавший уголовное наказание для «любого» гражданина США, который без разрешения или полномочий федерального правительства ведет «какую бы то ни было устную или письменную переписку или сношения с любым иностранным правительством или его должностным лицом или агентом» с целью повлиять на международные отношения США.<sup>112</sup>

В начале 1900-х гг. законодательная дипломатия несколько раз вызывала жалобы на нарушения закона Логана. Слухи о том, что сенатор Уоррен Г. Гардинг вступал в контакт с французскими официальными лицами в 1920 г., привели к дебатам о том, имело ли место нарушение.<sup>113</sup> Частное лицо подало жалобу на сенатора Джозефа Франса в 1922 г. за то, что он поддерживал контакты с «иностранными правительствами, включая немецких социалистов и русских большевиков, открыто бросив вызов действиям правительства».<sup>114</sup>

Позже критики выявили потенциальные нарушения закона Логана многими другими законодателями.<sup>115</sup> Однако ни разу такое поведение не приводило к судебному преследованию.<sup>116</sup> Эта тенденция сохранилась по сей день.<sup>117</sup>

В свою очередь, законодатели способствовали развитию законодательной дипломатии, стремясь к независимым контактам с иностранными правительствами, что порой противоречило политике исполнительной власти. Например, в 1927 г. сенатор Уильям Бора провел совещания с президентом

notwithstanding the State Department's opposition.<sup>118</sup>

Senator Henry Cabot Lodge sought to correspond with European leaders behind President Wilson's back throughout the Versailles conference.<sup>119</sup> Representative Adam Clayton Powell's misuse of public funds for foreign travel contributed to the House's decision to exclude him from office in the 1960s.<sup>120</sup>

In 1979, Representative George Hansen traveled to Iran without State Department approval to negotiate the release of American hostages,<sup>121</sup> and Representative Thomas Ashley led a delegation to China to meet with Deng Xiaoping.<sup>122</sup>

By his own account, Congressman Stephen Solarz traveled to 140 countries on official business from the mid-1970s to the early 1990s.<sup>123</sup>

And in recent years, legislators have made high-profile visits to countries such as Burma, Afghanistan, and Egypt.<sup>124</sup> Executive opposition to these contacts appears to be rare.<sup>125</sup>

Finally, foreign governments have also played a role. According to James Lindsay, "[M]ost embassies conducted their business through the State Department" before the mid-1970s and "rarely lobbied Congress."<sup>126</sup>

But encouraged by independent contacts from the membership, foreign officials began to view Congress as a new channel of official communication.

Their respective governments responded by developing aggressive and permanent lobbying presences on the Hill<sup>127</sup> and dispatching delegations to meet with U.S. legislators.<sup>128</sup>

Not only is legislative diplomacy now widespread—federal law explicitly endorses the practice.

There is a permanent appropriation for congressional travel.<sup>129</sup> The Mutual

Мексика по поводу экспроприации нефтяных компаний вопреки возражениям Госдепартамента.<sup>118</sup>

Сенатор Генри Кэбот Лодж пытался переписываться с европейскими лидерами за спиной президента Вильсона на протяжении всей Версальской конференции.<sup>119</sup> В 1960-е гг. растрата казенных средств для зарубежных поездок привела к лишению мандата члена Палаты представителей Адама Клейтона Пауэлла.<sup>120</sup>

В 1979 г. член Палаты Джордж Хансен отправился в Иран без разрешения Госдепартамента для переговоров об освобождении американских заложников,<sup>121</sup> а Томас Эшли возглавил делегацию в Китай для встречи с Дэн Сяопином.<sup>122</sup>

Стивен Соларз, по его собственному признанию, посетил по официальным делам с середины 1970-х по начало 1990-х гг. 140 стран.<sup>123</sup> За последние годы законодатели совершили широко освещавшиеся визиты в такие страны, как Бирма, Афганистан и Египет.<sup>124</sup> Насколько можно судить, исполнительная власть редко противится таким поездкам.<sup>125</sup>

И, наконец, иностранные правительства также сыграли свою роль. По словам Джеймса Линдсея, до середины 1970-х гг. «большинство посольств вели свои дела через Государственный департамент» и «редко лоббировали Конгресс».<sup>126</sup>

Но, воодушевленные независимыми контактами с отдельными конгрессменами, иностранные официальные лица стали рассматривать Конгресс как новый канал официальной коммуникации.

Их правительства стали наращивать на Капитолийском холме свое активное и постоянное лоббистское присутствие<sup>127</sup> и направлять делегации для встреч с законодателями США.<sup>128</sup>

Мало того, что законодательная дипломатия в настоящее время широко распространена; федеральные законы прямо одобряют эту практику. На поездки конгрессменов постоянно выделяются ассигнования.<sup>129</sup> Закон

Security Act of 1954 imposes expenditure limits and reporting requirements,<sup>130</sup> as do House and Senate rules.<sup>131</sup>

A series of other federal statutes have established recurring interparliamentary exchanges between members of the House and Senate and officials from foreign legislative bodies.<sup>132</sup>

The Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961 authorizes U.S. legislators to participate in international cultural exchanges.<sup>133</sup> Successive House resolutions have established the House Democracy Partnership, under which congressional leadership appoints a commission of sitting legislators to “work with the parliaments of selected countries . . . on a frequent and regular basis” for the purpose of building effective foreign legislative institutions.<sup>134</sup>

As part of the Helsinki Commission, eighteen members of Congress participate in U.S. delegations to the Organization for Security and Cooperation in Europe (“OSCE”), where they have “regular contact with parliamentarians, government officials, NGOs, and private individuals from other OSCE participating States.”<sup>135</sup>

The Trade Act of 2002 requires that House and Senate leaders convene a Congressional Oversight Group at the beginning of each legislative session and that each member of the group “be accredited by the United States Trade Representative on behalf of the President as an official adviser to the United States delegation in negotiations for any trade agreement to which [the Act] applies.”<sup>136</sup> Thus, legislative diplomacy is now a settled means by which the United States conducts foreign relations.

о взаимной безопасности 1954 г. устанавливает лимиты на расходы и требования к отчетности,<sup>130</sup> то же предусмотрено правилами Палаты и Сената.<sup>131</sup>

Другие федеральные законы предусматривают регулярные межпарламентские обмены с другими странами.<sup>132</sup>

Закон о взаимном образовательном и культурном обмене 1961 г. разрешает законодателям США участвовать в международных культурных обменах.<sup>133</sup> Резолюциями Палаты представителей учреждена комиссия ПП «Партнерство за демократию», в которую лидеры Конгресса назначают законодателей «для работы с парламентами отдельных стран ... на частой и регулярной основе» с целью создания эффективных зарубежных законодательных институтов.<sup>134</sup>

В рамках Хельсинкской комиссии 18 членов Конгресса участвуют в делегациях США при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), где «регулярно контактируют с парламентариями, правительственными чиновниками, НПО и частными лицами из других государств-участников ОБСЕ».<sup>135</sup>

Закон о торговле 2002 г. требует, чтобы лидеры Палаты представителей и Сената в начале каждой законодательной сессии созывали группу Конгресса по надзору за внешней торговлей и чтобы каждый ее член «был аккредитован торговым представителем Соединенных Штатов от имени Президента в качестве официального советника делегации США на переговорах по любому торговому соглашению, к которому применим данный закон».<sup>136</sup> Таким образом, сегодня законодательная дипломатия является устоявшимся средством внешней политики Соединенных Штатов.

## II. EXECUTIVE POWER AS A LIMITING PRINCIPLE

While legislative diplomacy is well established, there are simply no accounts of its constitutionality.

At best, the orthodoxy completely neglects the practice; at worst, it implies that the practice is unconstitutional without offering supporting analysis.<sup>137</sup>

The result is a significant tension—Congress routinely interfaces with foreign governments, but such contacts find no support in existing doctrine. The remainder of this Article sketches theories of constitutionality in an effort to resolve this tension.

This Part begins by evaluating the scope of the executive diplomacy power by reference to the text of Article II and standard indicia of original meaning. Because the Constitution does not allocate any specific power to more than one branch, understanding the contours of the executive power permits inferences about the extent of a possible legislative counterpart. If the executive power is plenary and exclusive, for example, then it follows that diplomacy by Congress is unconstitutional, for all diplomatic communications would fall within the executive domain.

If, on the other hand, the executive power is in any respect less than plenary, then Article II does not necessarily prohibit legislative diplomacy, and the task becomes one of locating the affirmative source of the legislative power elsewhere, such as in Article I.

### A. Textual Dimensions

Nothing in the Constitution directly states that the president holds the power to communicate with foreign governments, much less on an exclusive basis. Thus, the executive diplomacy power must rely on the implications of express powers. This

## II. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК СДЕРЖИВАЮЩИЙ ФАКТОР

Хотя законодательная дипломатия утвердилась в своих правах, нет никаких подтверждений ее конституционности. Ортодоксальный взгляд эту практику в лучшем случае игнорирует; в худшем случае подразумевается ее неконституционность – без какого-либо анализа и подтверждений.<sup>137</sup>

В результате возникает значительная напряженность, поскольку Конгресс регулярно взаимодействует с иностранными правительствами, но эти контакты не поддерживаются существующей доктриной. В оставшейся части статьи вкратце излагаются теории конституционности в попытке снять эту напряженность. Часть II начинается с оценки объема полномочий исполнительной дипломатии на основании текста статьи II и общепринятых толкований ее первоначального значения. Поскольку Конституция не наделяет какими-либо конкретными полномочиями более чем одну ветвь власти, понимание границ полномочий исполнительной власти позволяет судить об объеме возможного законодательного аналога. Например, если полномочия исполнительной власти являются полными и эксклюзивными, то из этого следует, что дипломатия Конгресса неконституционна, поскольку все дипломатические сношения относятся к сфере исполнительной власти. Если же исполнительная власть в каком-либо отношении не является полной, то статья II не обязательно запрещает законодательную дипломатию, и задача сводится к поиску источника полномочий законодательной власти в другом месте, например, в статье I.

### A. Текстуальный аспект

В Конституции нет прямых утверждений, что право общаться с иностранными правительствами принадлежит президенту, тем более эксклюзивно. Поэтому дипломатические полномочия исполнительной ветви власти должны опираться на то, что вытекает из



Section develops those implications under each of two possible interpretations of Article II.

The first, which I will call the “Discrete Powers Thesis,” asserts that the president’s Article II, Sections 2 and 3 powers to “be Commander in Chief of the Army and Navy”;<sup>138</sup> “make Treaties”;<sup>139</sup> “nominate[ ] and . . . appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls”;<sup>140</sup> “take Care that the Laws be faithfully executed”;<sup>141</sup> and “receive Ambassadors”<sup>142</sup> each implicitly creates a discrete category of diplomatic power, and that the president possesses constitutional authority to communicate with foreign governments to the extent that the subject of the communication falls within one of these categories.<sup>143</sup>

The second interpretation holds that the diplomacy power resides primarily in Article II, Section 1, rather than in Sections 2 and 3. Article II allocates the diplomacy power, in other words, by vesting “[t]he executive Power . . . in a President.”<sup>144</sup>

This is the “Vesting Clause Thesis.” Under this interpretation, advocated by Saikrishna Prakash and Michael Ramsey, the term “executive power” includes authority to communicate with foreign governments both because that was the general understanding of the term at the time of ratification and because no provision of the Constitution delegates diplomacy power away from the president.<sup>145</sup>

My purpose is not to advocate either theory, or even to suggest that they are mutually exclusive,<sup>146</sup> but instead to explore the dimensions of executive power under each in light of the absence of consensus on their merits. The relevant dimensions are threefold: the diplomacy power’s functional breadth, the capacity in which the power authorizes the president to speak, and the exclusivity of the power in Article II.

This analysis will delimit the communicative territory into which Congress cannot intrude.

прямо оговоренных полномочий. В данном разделе рассматриваются эти моменты в рамках каждого из двух возможных толкований статьи II. Согласно первому из них – я назову его «тезисом о дискретных полномочиях» – каждое из полномочий президента в рамках разделов 2 и 3 статьи II, т.е. «быть главнокомандующим армией и флотом»;<sup>138</sup> «заключать договоры»;<sup>139</sup> «выдвигать кандидатуры и ... назначать послов, других государственных посланников и консулов»;<sup>140</sup> «заботиться о том, чтобы законы неукоснительно исполнялись»;<sup>141</sup> и «принимать послов»<sup>142</sup> неявно создает отдельную – категорию дипломатических полномочий, и президент обладает конституционными полномочиями для общения с иностранными правительствами в той мере, в какой предмет коммуникации подпадает под одну из этих категорий.<sup>143</sup> Согласно второму толкованию, дипломатические полномочия содержатся в основном в разделе 1 статьи II, а не в разделах 2 и 3. Другими словами, статья II распределяет дипломатические полномочия путем наделения «исполнительной властью ... президента».<sup>144</sup> Это – «тезис о наделении полномочиями». По этому толкованию, которого придерживаются Сайкришна Пракаш и Майкл Рэмси, термин «полномочия исполнительной власти» включает полномочия общаться с иностранными правительствами и потому, что таково было общее понимание термина на момент ратификации, и потому, что ни одно из положений Конституции не делегирует дипломатические полномочия президенту.<sup>145</sup> Моя цель не состоит в том, чтобы защищать ту или другую теорию и даже предположить, что они являются взаимоисключающими,<sup>146</sup> но в том, чтобы изучить аспекты полномочий исполнительной власти в рамках каждой из них в свете отсутствия консенсуса в отношении их сути. Здесь присутствуют три аспекта: функциональный диапазон дипломатических полномочий; качество, в котором может выступать президент согласно этим полномочиям; и их эксклюзивность согласно статье II. Этот анализ определит рамки контактов, которые не может нарушать Конгресс.

## 1. Functional Breadth

It is an often unstated but widely held assumption that the executive diplomacy power enables the president to execute a broad range of official functions. Few would question, for example, that Article II empowers the president to lobby foreign governments, negotiate agreements, and otherwise communicate with heads of state on virtually any subject in furtherance of U.S. interests. And while Congress has at times disagreed, the president has repeatedly and successfully claimed an indefeasible power to choose the particular “form and manner” in which he executes these functions.<sup>147</sup> Administrations have thus declined to honor statutes that have restricted the president’s ability to choose the individuals comprising U.S. delegations to international conferences,<sup>148</sup> the particular fora in which diplomatic contacts will occur,<sup>149</sup> the terms on which the United States participates in multilateral arrangements,<sup>150</sup> and the content of sovereign communications with foreign governments.<sup>151</sup>

Both interpretations of Article II can account for much of this breadth, albeit with different levels of complexity. The Discrete Powers Thesis encounters the greatest challenge. It asserts that the aggregate of the president’s Article II, Sections 2 and 3 powers to “be Commander in Chief of the Army and Navy”;<sup>152</sup> “make Treaties”;<sup>153</sup> “nominate[ ] and . . . appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls”;<sup>154</sup> “receive Ambassadors”;<sup>155</sup> and “take Care that the Laws be faithfully executed”<sup>156</sup> empowers the president to pursue a full range of standard diplomatic functions.

The logic through which one might find an implied diplomacy power changes, however, depending on the clause.

Two of the clauses, for example, would authorize executive diplomacy by enumerating a power that the president can

## 1. Функциональный диапазон

Часто не высказывается, но подразумевается предположение, что полномочия исполнительной дипломатии позволяют президенту выполнять широкий спектр официальных функций. Мало кто усомнится, например, в том, что статья II уполномочивает президента лоббировать иностранные правительства, заключать соглашения и иным образом общаться с главами государств в интересах США практически по любому вопросу. И хотя Конгресс иногда с этим не соглашался, президент неоднократно и успешно утверждал свое неоспоримое право выбирать конкретные «форму и способ» выполнения этих функций.<sup>147</sup> Таким образом, президентская администрация отказывалась соблюдать законы, которые ограничивали способность президента выбирать лиц, входящих в состав делегаций США на международных конференциях,<sup>148</sup> конкретные форумы для осуществления дипломатических контактов,<sup>149</sup> условия участия Соединенных Штатов в многосторонних соглашениях<sup>150</sup> и содержание суверенной коммуникации с иностранными государствами.<sup>151</sup>

Оба толкования статьи II объясняют многие из этих полномочий, хотя и с различной степенью сложности. Самую большую трудность вызывает тезис о дискретных полномочиях. В нем утверждается, что совокупность полномочий президента по разделам 2 и 3 статьи II «быть главнокомандующим армией и флотом»;<sup>152</sup> «заключать договоры»;<sup>153</sup> «выдвигать кандидатуры и . . . назначать послов, других государственных посланников и консулов»;<sup>154</sup> «принимать послов»;<sup>155</sup> и «заботиться о том, чтобы законы неукоснительно исполнялись»<sup>156</sup> наделяет президента полномочиями выполнять весь диапазон стандартных дипломатических функций. Однако логика, с помощью которой можно найти подразумеваемые дипломатические полномочия, меняется в зависимости от пункта. Два из этих пунктов, например, санкционировали бы исполнительную дипломатию путем

only exercise by communicating with foreign officials: Because a treaty is a formal agreement between the United States and at least one foreign state,<sup>157</sup> the president must negotiate terms (i.e., communicate) with officials from one or more foreign governments that may become co-parties to “make”<sup>158</sup> a treaty.

Likewise, the president must communicate with a foreign official to “receive”<sup>159</sup> an ambassador to the United States through the presentation and acceptance of credentials.

Diplomacy may also follow by necessity from the president’s duties under the Take Care Clause.

A significant number of U.S. treaties require communication with foreign governments.

Decades of nuclear weapons agreements, for example, have mandated that U.S. officials and their Russian counterparts verify stockpile reductions through extensive coordination and verification measures.<sup>160</sup>

The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism requires states to communicate with each other about suspected financiers of terrorism and the outcomes of criminal prosecutions.<sup>161</sup>

The UN Charter alone requires the United States to engage in a staggering array of diplomatic communications simply by specifying the duties of members of the General Assembly and Security Council.<sup>162</sup> Because of the Supremacy Clause, the communicative mandates in these treaties are supreme federal law.<sup>163</sup>

And as federal law, they at least arguably fall within the scope of the Take Care Clause.<sup>164</sup>

Thus, the president can fulfill his duty under the Clause only by communicating with foreign governments. The text

перечисления полномочий, которые президент может осуществлять только путем общения с иностранными должностными лицами: поскольку договор является официальным соглашением между Соединенными Штатами и по меньшей мере одним иностранным государством,<sup>157</sup> президент должен согласовать условия (т.е. провести переговоры) с должностными лицами одного или нескольких иностранных правительств, чтобы «заключить»<sup>158</sup> договор. Аналогичным образом, президент обязан вступить в контакт с должностным лицом другой страны, чтобы «принять»<sup>159</sup> ее посла в Соединенных Штатах посредством вручения и принятия верительных грамот. Дипломатические полномочия могут также быть неизбежным следствием обязанностей президента в соответствии с пунктом об обеспечении исполнения законов. Значительное число договоров США требуют общения с иностранными державами. Десятилетиями заключавшиеся соглашения о ядерном оружии, например, предписывали, чтобы официальные лица США и их российские коллеги проверяли сокращение запасов ЯО путем широких мер согласования и верификации.<sup>160</sup>

Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма требует, чтобы государства сообщали друг другу о подозреваемых в финансировании терроризма лицах и результатах уголовного преследования.<sup>161</sup> Один только Устав ООН требует от Соединенных Штатов колоссального объема дипломатической коммуникации уже только в силу их обязанностей как члена Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.<sup>162</sup> Из-за положения Конституции о верховенстве федерального права над правами штатов полномочия этих договоров на дипломатические сношения являются высшим федеральным законом.<sup>163</sup> И как федеральный закон они – по крайней мере, возможно – подпадают под действие положения об обеспечении исполнения законов.<sup>164</sup> Таким образом, президент может выполнять свой долг в соответствии с этим пунктом уже тем, что общается с иностранными

authorizes diplomacy by requiring it.

Article II contains other clauses on which a broad diplomacy power might rely, although on different reasoning. One is the Commander-in-Chief Clause.<sup>165</sup>

Unlike the exercise of the powers discussed above, the exercise of the commander-in-chief power does not necessarily entail communication with foreign governments—practically speaking, the president can set strategic policy, manage readiness and force structure, and command the military in the event of an armed attack without contacting foreign governments.

Thus, the Commander-in-Chief Clause plays a role in the Discrete Powers Thesis only under a comparatively permissive reading. Such a reading would assert that the Clause implicitly authorizes executive diplomacy by enumerating a power whose effective exercise may, at times, require presidential communication with foreign governments.

To the extent that effective command of the armed forces requires the president to confer with allies about military strategy or to speak with enemies for the purpose of deterrence or disarmament, for example, the Clause would empower the president to do so.

The unique premise of this reading is that the enumeration of a power implicitly authorizes communicative acts that are otherwise constitutional and necessary for the power's effective use.

To justify a functionally broad diplomacy power, the Discrete Powers Thesis might also rely on the president's power to "nominate[ ] and . . . appoint Ambassadors[ and] other public Ministers and Consuls."<sup>166</sup>

Here, the exercise of the enumerated power itself neither logically requires nor even

правительствами. Текст требует дипломатии и тем санкционирует ее.

Статья II содержит и другие положения, на которые могут опираться широкие дипломатические полномочия, хотя и по иным причинам. Одним из таких положений является пункт о главнокомандующем.<sup>165</sup>

В отличие от полномочий, рассмотренных выше, выполнение функций главнокомандующего не обязательно предполагает общение с иностранными правительствами: с практической точки зрения, президент может определять стратегию, обеспечивать готовность и нужную структуру вооруженных сил и командовать ими в случае вооруженного нападения, не связываясь с иностранными правительствами. Таким образом, пункт о главнокомандующем играет какую-то роль в тезисе о дискретных полномочиях только при относительно свободном прочтении. В этом случае можно было бы утверждать, что этот пункт косвенно дает право на исполнительную дипломатию, перечисляя полномочия, эффективное осуществление которых иногда может требовать общения президента с иностранными правительствами. В той мере, в какой эффективное командование вооруженными силами требует, чтобы президент совещался с союзниками по вопросам военной стратегии или вступал в контакт с противником в целях, например, сдерживания или разоружения, этот пункт уполномочивал бы президента на такие действия. Уникальная предпосылка такого прочтения состоит в том, что перечисление полномочий неявно санкционирует коммуникативный акт, который в других случаях является конституционным и необходимым для эффективного использования тех же полномочий.

Чтобы оправдать функционально широкие дипломатические полномочия, тезис о дискретных полномочиях может также опираться на полномочия президента «выдвигать кандидатуры и ... назначать послов [и] других государственных посланников и консулов».<sup>166</sup> Здесь осуществление перечисленных полномочий само по себе

practically depends on diplomacy—the president can nominate and appoint an ambassador without communicating with a foreign government. Nevertheless, the Appointments Clause may constitute the single greatest source of diplomacy power in Sections 2 and 3 of Article II.

This conclusion follows from two observations.

First, as the principal representatives of the United States to foreign governments, ambassadors are executive officers and vital channels of official communication on countless issues.

Second, the president’s power to nominate and appoint these officials at least arguably yields an accompanying power to recall them as well,<sup>167</sup> and in doing so to exercise effective control over their official speech.

Given presidential control, the Discrete Powers Thesis might trace backward from the substantial communicative role of ambassadors to find a broad executive diplomacy power on the view that the responsibilities of the agent suggest something about the powers of the principal.

By contrast, the Vesting Clause Thesis has a simple explanation for the executive power’s broad functional contours: the term “executive Power”<sup>168</sup> in Article II, Section 1 contains a full range of diplomatic functions because that was the understanding that accompanied ratification and because the Constitution does not give those functions to another branch.<sup>169</sup> Prakash and Ramsey argue that eighteenth-century political and legal theorists such as Montesquieu, Blackstone, and Vattel consistently defined “executive power” to include control of foreign relations, that the Framers were acquainted with these authorities, and that the Framers had the authorities’ definition of executive power in mind when they adopted the Vesting Clause.<sup>170</sup>

In support of this view, there is evidence

логически не требует и даже практически не зависит от дипломатии — президент может предложить и назначить посла, не связываясь с иностранным правительством. Тем не менее, пункт о назначениях может представлять собой самый большой источник дипломатических полномочий в рамках разделов 2 и 3 статьи II. Этот вывод следует из двух соображений.

Во-первых, как главные представители Соединенных Штатов при иностранных правительствах послы являются должностными лицами исполнительной ветви власти и жизненно важными каналами официальной коммуникации по бесчисленному множеству вопросов.

Во-вторых, полномочия президента выдвигать кандидатуры и назначать этих должностных лиц дают, по крайней мере, теоретически, сопутствующее право также отзывать их <sup>167</sup> и при этом осуществлять контроль над их официальными высказываниями. С учетом президентского контроля тезис о дискретных полномочиях может исходить из важной коммуникативной роли послов, чтобы обосновать широкие полномочия исполнительной дипломатии исходя из того, что обязанности агента говорят и о полномочиях принципала.

И напротив, тезис о наделении полномочиями содержит простое объяснение широких функциональных границ исполнительной власти: термин «исполнительная власть»<sup>168</sup> в разделе 1 статьи II включает весь диапазон дипломатических функций, поскольку таково было видение проблемы при ратификации и поскольку Конституция не передает эти функции ни одной из других ветвей власти.<sup>169</sup> Пракаш и Рэмси утверждают, что теоретики политики и права 18-го века, такие как Монтескье, Блэкстоун и Ваттель, четко определяли исполнительную власть как включающую контроль над международными отношениями, что разработчики Конституции были знакомы с их авторитетными трудами и отталкивались от их определения исполнительной власти, когда принимали пункт о наделении полномочиями.<sup>170</sup>

В поддержку этой точки зрения имеются



that at least some of the prominent eighteenth-century legal theorists who influenced the Framers understood executive power specifically to include a broad diplomacy power.

Blackstone, for example, asserted that the English king, as the holder of executive power, “has the sole power of sending ambassadors to foreign states, and receiving ambassadors at home” and is the “delegate or representative of his people” with “regard to foreign concerns.”<sup>171</sup>

Both of these interpretations have implications for legislative diplomacy.

First, and most obviously, each prohibits Congress and its members from making treaties, receiving ambassadors, or executing diplomatic functions implicit within the powers that Article II, Sections 2 and 3 expressly assign to the president.

The Vesting Clause Thesis does not deny effect to those Sections; it simply reads them more narrowly and asserts that other diplomacy powers reside in Article II, Section 1. Slightly more controversially, it is plausible that each interpretation prohibits Congress from restricting the “form and manner” of sovereign diplomacy, as various presidents have insisted.<sup>172</sup>

To reach this position, one must conclude simply that the grant of a power—whether in the Vesting Clause or in the relevant clauses of Sections 2 and 3—implies at least some discretion over the particular circumstances and form of the power’s use, and that to deny discretion altogether would be to greatly diminish, if not effectively eliminate, the power itself.

Second, the Discrete Powers Thesis leaves more space for legislative diplomacy by supporting fewer executive diplomacy functions.

It suggests, for example, that the president may at times be unable to send special envoys, as these officials are not subject to

свидетельства, что по меньшей мере некоторые из выдающихся теоретиков права 18-го века, оказавших влияние на создателей, понимали исполнительную власть именно как включающую широкие дипломатические полномочия. Блэкстоун, например, утверждал, что английский король как обладатель исполнительной власти «обладает исключительной властью направлять послов в иностранные государства и принимать послов у себя в стране» и что он является «делегатом или представителем своего народа» в «отношении иностранных проблем».<sup>171</sup>

Обе эти интерпретации имеют значение для законодательной дипломатии. Во-первых, и это наиболее очевидно, каждая из них запрещает Конгрессу и его членам заключать договоры, принимать послов или выполнять дипломатические функции, подразумеваемые в рамках полномочий, которые разделы 2 и 3 статьи II прямо возлагают на президента. Тезис о наделении полномочиями не лишает эти разделы юридической силы; он просто читает их более узко и утверждает, что другие дипломатические полномочия содержатся в разделе 1 статьи II. Несколько более спорно предположение, что каждая из этих интерпретаций запрещает Конгрессу ограничивать «формы и способы» суверенной дипломатии, как утверждали различные президенты.<sup>172</sup>

Чтобы выйти на эту точку зрения, нужно просто сделать вывод, что предоставление полномочий – будь то в пункте о наделении полномочиями или в соответствующих пунктах разделов 2 и 3 – подразумевает, по крайней мере, некоторую свободу действий в отношении конкретных обстоятельств и формы применения полномочий и что полное непредоставление свободы действий означало бы значительное сужение, если не полное сведение на нет, самих полномочий.

Во-вторых, тезис о дискретных полномочиях оставляет больше места для законодательной дипломатии, поскольку поддерживает меньшее количество функций дипломатии исполнительной.

Это предполагает, например, что в некоторых случаях президент не сможет направлять

Senate confirmation (and are thus not covered by the appointment power)<sup>173</sup> and often discuss matters outside the scope of any Section 2 or 3 grant.<sup>174</sup>

It also suggests that the president cannot serve as the intermediary for subsovereign legislative communications, given the absence of a Section 2 or 3 courier or transmittal power.

The Vesting Clause Thesis, by contrast, would locate all of these functions within Article II, Section 1.<sup>175</sup>

Finally, the Discrete Powers Thesis leaves more space for legislative diplomacy by using permissive interpretive methods, the logic of which is sufficiently generic also to support the discovery of diplomacy power under Article I.

If the president, for example, can derive diplomacy power from the Commander-in-Chief Clause to the extent necessary for the effective exercise of the power to be commander-in-chief, then perhaps Congress has diplomacy power to the extent required for the effective exercise of enumerated Article I powers.

I will further develop this possibility in Part III. For now, it is enough to say that the variegated logic of the Discrete Powers Thesis can travel; once we use that logic to explain the topical breadth of the Article II diplomacy power, it becomes more difficult to justify not applying the same logic to Article I.<sup>176</sup>

## 2. Capacity

Another dimension of executive power concerns the capacity in which the Constitution authorizes the president to communicate.

Regardless of which interpretive thesis one prefers, Article II authorizes executive communication only on behalf of the United States.<sup>177</sup>

специальных посланников, поскольку эти должностные лица не подлежат утверждению Сенатом (и, следовательно, не подпадают под действие полномочий по назначению)<sup>173</sup> и часто ведут переговоры по вопросам, которые выходят за пределы любых полномочий, предоставляемых разделом 2 или 3.<sup>174</sup>

Это также предполагает, что президент не может выступать в качестве посредника в субсуверенных сношениях законодательной власти, учитывая отсутствие в разделе 2 или 3 положений о передаточных или препроводительных полномочиях. Тезис о наделении полномочиями, напротив, поместил бы все эти функции в разделе 1 статьи II.<sup>175</sup>

Наконец, тезис о дискретных полномочиях оставляет больше места для законодательной дипломатии за счет вольных методов толкования, логика которых также является достаточно общей, чтобы обосновать дипломатические полномочия положениями статьи I. Если президент, например, может извлечь для себя дипломатические полномочия из пункта о главнокомандующем в объеме, необходимом для эффективного осуществления полномочий главнокомандующего, то, возможно, Конгресс обладает дипломатическими полномочиями в объеме, необходимом для эффективного осуществления полномочий, предусмотренных Конституцией в статье I. Я продолжу эту мысль в части III; а пока достаточно сказать, что разнородная логика тезиса о дискретных полномочиях работает не только в этом контексте. Как только мы применим ее для объяснения широты дипломатических полномочий статьи II, станет труднее оправдать неприменение той же логики к статье I.<sup>176</sup>

## 2. Компетенция

Еще один аспект полномочий исполнительной власти касается того, в каком качестве президенту разрешено общаться с иностранными державами. Независимо от избранного тезиса интерпретации, статья II разрешает исполнительной власти общаться только от имени Соединенных Штатов.<sup>177</sup>

If one relies on the Discrete Powers Thesis, then this conclusion follows from the observation that making treaties, receiving ambassadors, acting as commander-in-chief of the armed forces, faithfully executing the laws, and appointing ambassadors are all official actions that the president carries out only on behalf of the country as a whole. Making a treaty, for example, is making an agreement that imposes international obligations on the United States rather than on the executive officials who negotiated it.<sup>178</sup> Likewise, sending and receiving ambassadors are actions carried out to facilitate official communication by the United States with foreign governments. If, on the other hand, one finds diplomacy power in Article II, Section 1 in accordance with the Vesting Clause Thesis, then the conclusion follows to the extent that the prevailing understanding of executive power at the time of the Founding assumed official communication on behalf of a nation.<sup>179</sup> Framing these observations in the negative, there is no textual basis for concluding that Article II gives the president the power to speak for Congress.

### 3. Exclusivity

The final dimension of the diplomacy power concerns the exclusivity of its residence in the executive branch. Because diplomatic functions are exclusive only to the extent allocated in Article II, the analysis here is derivative of the above conclusions on functional breadth and capacity.

In short, the president possesses an exclusive power to execute various diplomatic functions on behalf of the United States, but nothing more.

As explained in Part III below, Article I of the Constitution confirms the incompleteness of Article II power, and thus the absence of executive exclusivity in foreign relations, by allocating certain

Если исходить из тезиса о дискретных полномочиях, то такой вывод следует из постулата, что заключение договоров, прием послов, выполнение обязанностей главнокомандующего вооруженными силами, добросовестное исполнение законов и назначение послов – это официальные действия, которые президент выполняет только от имени страны в целом. Заключение договора, например, налагает международные обязательства на Соединенные Штаты, а не на должностных лиц исполнительной власти, которые вели переговоры по нему.<sup>178</sup> Аналогичным образом, направление и прием послов – это действия, осуществляемые в помощь официальной коммуникации Соединенных Штатов с правительствами других стран. Если, с другой стороны, в разделе 1 статьи II найти указание на дипломатические полномочия согласно тезису о наделении полномочиями, то можно сделать вывод, что в эпоху основания США преобладало понимание исполнительной власти, предполагавшее официальное общение от имени всей страны.<sup>179</sup> Если сформулировать эти постулаты в виде отрицания, то в тексте нет никаких оснований полагать, что статья II дает президенту право выступать от имени Конгресса.

### 3. Эксклюзивность

Последний аспект дипломатических полномочий касается их нахождения исключительно у исполнительной власти. Поскольку дипломатические функции являются эксклюзивными только в той мере, в какой они предусмотрены в статье II, анализ здесь является производным от вышеприведенных доводов о функциональном диапазоне и компетенции. Короче говоря, президент обладает эксклюзивными полномочиями выполнять различные дипломатические функции от имени Соединенных Штатов, но не более того. Как объясняется в части III ниже, статья I Конституции подтверждает неполноту полномочий, предусмотренных статьей II – и, следовательно, неэксклюзивность полномочий

diplomacy powers to Congress.

## **B. Original Meaning**

Historical sources are consistent with the view that executive power is functionally broad and suggest that the Framers understood the president as holding exclusive power to engage in sovereign diplomacy.<sup>180</sup>

These relatively unremarkable observations, however, leave unresolved whether the original meaning of Article II is at odds with international communications by Congress.

The following discussion answers this question based on an analysis of preconstitutional practice, records from the Constitutional Convention and ratification debates, and official practice during the Washington Administration.

These sources generally suggest that the Framers understood Article II to allow subsovereign diplomacy by Congress and its members.

### **1. Concerns About Institutional Capacity**

Practical considerations animated the Framers' approach to allocating diplomacy power. Records from the Constitutional Convention and state ratification debates document that the Framers generally opposed the idea of granting sovereign communicative powers to Congress on the view that Congress's institutional features would render it incapable of conducting foreign relations.

This view rested heavily on the states' experience under the Articles of Confederation, which had assigned legislative and executive functions—including the conduct of diplomacy—to Congress.<sup>181</sup>

исполнительной власти в области международных отношений – тем, что предоставляет определенные дипломатические полномочия Конгрессу.

## **B. Первоначальный смысл**

Исторические источники подтверждают мнение, что исполнительная власть имеет широкий функциональный диапазон, и дают понять, что творцы Конституции видели в президенте фигуру, обладающую исключительными полномочиями для участия в суверенной дипломатии.<sup>180</sup> Эти относительно общие замечания оставляют, однако, нерешенным вопрос о том, противоречит ли первоначальное значение статьи II международной коммуникации Конгресса. Следующий раздел дает ответ на этот вопрос на основе анализа доконституционной практики, протоколов Конституционного конвента и дебатов при ратификации штатами, а также официальной практики при администрации Вашингтона. Эти источники, как правило, позволяют предположить, что в представлении творцов Конституции статья II разрешала субсуверенную дипломатию Конгресса и его членов.

### **1. Опасения в отношении институциональной компетенции**

На распределение дипломатических полномочий создателей Конституции вдохновили практические соображения. Протоколы Конституционного конвента и дебатов при ратификации штатами свидетельствуют, что разработчики были в целом против идеи предоставления Конгрессу суверенных коммуникативных полномочий, полагая, что институциональные особенности Конгресса сделают его неспособным вести международные отношения. Эта точка зрения в значительной степени опиралась на опыт штатов в соответствии со Статьями Конфедерации, которые возлагали законодательные и исполнительные функции, включая ведение дипломатии, на Конгресс.<sup>181</sup>

Originally, the Congress of the Confederation appointed diplomats and chose the locations and durations of their service.<sup>182</sup> It received ambassadors from overseas.<sup>183</sup> It instructed diplomats on the actions and policies they were to pursue,<sup>184</sup> dispatched official correspondence to foreign ministers and sovereigns,<sup>185</sup> and received correspondence from the same.<sup>186</sup> Individual delegates to Congress also communicated with foreign officials.<sup>187</sup>

Simply put, this arrangement proved unworkable. For one, it caused significant delays. Internal political divisions, quorum rules, lengthy recesses, and delegates' preoccupations with other responsibilities frequently slowed or prevented altogether the transmission of time-sensitive diplomatic instructions and responses.<sup>188</sup> Delays in turn complicated foreign relations.<sup>189</sup> Another issue was Congress's inability to maintain secrecy. Legislative control often necessitated the exposure of sensitive information to the delegates, but with roughly fifty delegates<sup>190</sup> and their accompanying differences of opinion, leaks were a problem.<sup>191</sup>

In April 1787, just a few weeks before the Constitutional Convention, John Jay lamented to Thomas Jefferson that Congress's lack of secrecy imposed "a great restraint" on the efforts of American diplomats to collect intelligence abroad.<sup>192</sup>

Those who drafted the Constitution and debated its ratification appear to have been aware of these difficulties. As early as 1776, Benjamin Franklin had expressed a belief that large legislative bodies were unable to maintain secrecy.<sup>193</sup> The Congress of the Confederation created the Department of Foreign Affairs in 1781 for the purpose of providing a "remedy against the fluctuation, the delay and indecision" that afflicted American foreign relations under the Second Continental Congress.<sup>194</sup> And over two-thirds of those who attended

Первоначально Конгресс Конфедерации назначал дипломатов и выбирал места и продолжительность их службы.<sup>182</sup> Он же принимал заморских послов.<sup>183</sup>

Он также инструктировал дипломатов по поводу курса и политики, которые они должны были проводить,<sup>184</sup> направлял официальные послания министрам иностранных дел и главам государств<sup>185</sup> и получал их послания.<sup>186</sup> Отдельные делегаты Конгресса также общались синостранными официальными лицами.<sup>187</sup>

Проще говоря, эта схема оказалась недейственной. Во-первых, она привела к значительным задержкам. Внутренние политические разногласия, правила кворума, длительные перерывы и занятость делегатов другими делами часто замедляли или вообще препятствовали передаче срочных дипломатических инструкций и ответов.<sup>188</sup> Такие задержки осложняли международные отношения.<sup>189</sup> Другой проблемой была неспособность Конгресса хранить государственную тайну. Контроль со стороны законодательной власти часто требовал раскрытия конфиденциальных сведений, но, при наличии примерно пятидесяти делегатов<sup>190</sup> и значительных расхождений во взглядах, утечки информации не могли не стать проблемой.<sup>191</sup> В апреле 1787 г., всего за несколько недель до Конституционного конвента, Джон Джей жаловался Томасу Джефферсону, что отсутствие секретности в Конгрессе «во многом ограничивает» усилия американских дипломатов по сбору разведанных за рубежом.<sup>192</sup>

Те, кто разрабатывал Конституцию и обсуждал ее ратификацию, по-видимому, знали об этих трудностях. Еще в 1776 г. Бенджамин Франклин выразил уверенность, что крупные законодательные органы не в состоянии хранить тайну.<sup>193</sup> Конгресс Конфедерации создал в 1781 г. Министерство иностранных дел как «средство против колебаний, задержек и нерешительности», которые осложняли американские международные отношения во время Второго Континентального конгресса.<sup>194</sup> И более двух третей тех, кто присутствовал на Конституционном конвенте, были либо



the Constitutional Convention had been either diplomats overseas or delegates to the Congress or one of its predecessors.<sup>195</sup> In those roles, they witnessed firsthand the complications of legislative management.

Evidence from the Constitutional Convention suggests, moreover, that the experience under the Articles influenced the Constitution's drafting. Notably, no delegate argued that Congress as a whole, or the House in particular, should be responsible for communicating with foreign governments, even though congressional control had been the longstanding arrangement up to that point. The delegates overwhelmingly opposed House involvement even in ratifying treaties on the view that its members would, like delegates to the Congress of the Confederation, have a hard time maintaining secrecy.<sup>196</sup>

The story is more complicated for the Senate but is ultimately consistent: For much of the Convention, a number of delegates advocated that the Senate hold primary authority to conduct foreign relations.<sup>197</sup>

In the end, however, the drafters shifted to the executive the clauses on which the Senate's diplomacy power would have relied,<sup>198</sup> and after that shift, no one suggested that the Senate would retain any sovereign communicative powers.

Evidence from the ratification debates is similar.

In *The Federalist*, for example, Alexander Hamilton expanded the practical critique of legislative control: entrusting the Senate with treaty negotiations "would have been to relinquish the benefits of the constitutional agency of the President in the conduct of foreign negotiations," for "the ministerial servant of the Senate could not be expected to enjoy the confidence and respect of foreign powers in the same degree with the constitutional representative of the nation, and, of course,

американскими дипломатами за рубежом, либо делегатами Конгресса или одного из его предшественников.<sup>195</sup> Выполняя эти функции, они лично убедились, что значит передать управление внешней политикой законодателям.

Также то, что мы знаем о Конституционном конвенте, свидетельствует, что на разработку Конституции повлиял и опыт, накопленный к тому времени в отношении положений ее первых статей. Примечательно, что ни один делегат не утверждал, будто Конгресс в целом или Палата представителей в частности должны отвечать за сношения с иностранными державами, хотя до этого момента внешнеполитическую сферу давно контролировал Конгресс. Делегаты подавляющим большинством выступили против участия Палаты представителей даже в ратификации договоров, считая, что ее членам, как и делегатам Конгресса Конфедерации, будет трудно сохранять секретность.<sup>196</sup> Для Сената эта история выглядела сложнее, но, в конечном счете, похоже. На протяжении большей части Конвента ряд делегатов выступали за то, чтобы Сенат обладал основными полномочиями в области международных отношений.<sup>197</sup> В конце концов, однако, разработчики Конституции переформулировали положения, на которые опирались бы дипломатические полномочия Сената, исполнительной власти,<sup>198</sup> и после этого шага уже никто не предлагал, чтобы за Сенатом остались какие-либо суверенные права на общение с правительствами других стран.

История дебатов о ратификации содержит аналогичные свидетельства. В «Федералисте», например, Александр Гамильтон перенес критику «законодательного контроля» в практическую плоскость: поручить Сенату заключение международных договоров «означало бы отказаться от преимуществ конституционного посредничества президента в ведении переговоров с иностранными державами.», поскольку «нельзя ожидать, что слуга сената в ранге министра будет пользоваться доверием и уважением

would not be able to act with an equal degree of weight or efficacy.”<sup>199</sup>

House participation would also have been problematic:

The fluctuating and, taking its future increase into the account, the multitudinous composition of that body, forbid us to expect in it those qualities which are essential to the proper execution of such a trust.

Accurate and comprehensive knowledge of foreign politics; a steady and systematic adherence to the same views; a nice and uniform sensibility to national character; decision, secrecy, and dispatch, are incompatible with the genius of a body so variable and so numerous.<sup>200</sup>

Statements suggesting Senate involvement in international negotiations were not entirely absent,<sup>201</sup> but a clear majority of those with recorded statements on the issue shared Hamilton’s views.<sup>202</sup>

This evidence aligns with the text of Article II insofar as it illuminates the rationale for allocating sovereign diplomacy power to the president. But the harder question is whether the evidence also demonstrates an original understanding against subsovereign diplomacy by Congress. Because no one directly addressed the issue at the Constitutional Convention or ratification debates, only inferences are possible, and the strength of the inference against legislative diplomacy will depend on the extent to which subsovereign communications by Congress give rise to the practical problems the Framers sought to avoid.

If the communications are generally unproblematic, then there is less reason to believe that they would have troubled the

иностранных держав в той же степени, что и конституционный представитель нации, и, конечно, не сможет действовать с равным весом и эффективностью».<sup>199</sup>

Участие Палаты представителей также было бы проблематичным:

Изменчивый и, с учетом его будущего увеличения, многочисленный состав этого органа не позволяет нам ожидать от него качеств, необходимых для надлежащего исполнения такого доверия. Точное и всестороннее знание внешней политики; устойчивая и систематическая приверженность одним и тем же взглядам; благожелательное и единообразное внимание к национальному характеру; решительность, умение хранить тайну и быстрое действие несовместимы с духом столь переменчивого и многолюдного органа.<sup>200</sup>

Нельзя сказать, что предложений в пользу участия Сената в международных переговорах не было совсем,<sup>201</sup> но явное большинство тех, чьи высказывания по этому вопросу были записаны, разделяли взгляды Гамильтона.<sup>202</sup>

Эти доказательства согласуются с текстом статьи II в той мере, в какой они освещают обоснование наделения президента полномочиями суверенной дипломатии. Но более сложный вопрос заключается в том, указывают ли они на изначальное неприятие субсуверенной дипломатии Конгресса. Поскольку никто прямо не ставил этот вопрос на Конституционном конвенте или дебатах о ратификации, мы можем лишь вывести ответ путем логических умозаключений, и сила аргумента против законодательной дипломатии будет зависеть от того, в какой степени субсуверенная коммуникация Конгресса породила практические проблемы, которых разработчики Конституции стремились избежать. Если контакты в целом не вызвали проблем, то оснований полагать, что они могли бы беспокоить разработчиков, меньше, и аргумент в пользу их запрета на том

Framers, and the originalist argument for prohibiting such communications becomes weaker.

Consider, then, the original practical concerns. The concern about speed and secrecy was that the size of a deliberative body corresponds negatively with its ability to decide quickly on proposed courses of action and to maintain the secrecy of sensitive information—more participants would cause more delays and increase the risk of leaks.<sup>203</sup>

On the issue of respect, the concern was that a diplomatic agent of Congress would fail to garner the esteem of foreign counterparts because he would lack the stature of a head of state, such as a king or president, and that the agent might, therefore, be less effective in promoting U.S. interests abroad.<sup>204</sup>

The interest-based concerns, in turn, reflected an understanding of the unique incentives the Constitution would impose on federal legislators.

In establishing district- and state-based elections, Article I would give members of the House and Senate incentives to pursue the parochial interests of their constituents rather than those of the country as a whole and thus create a risk of conflicting communications among members whose constituents had divergent positions on foreign affairs.<sup>205</sup> And for members of the House, constitutionally mandated term limits would provide a strong incentive to seek short-term results even when long-term solutions might be preferable.<sup>206</sup> Those limits would also make it difficult to acquire an adequate knowledge of foreign affairs.<sup>207</sup>

Both the risk and magnitude of these problems are diminished, however, if Congress or its members conduct diplomacy only on their own behalf. Delays in legislative communications are far less problematic if the president alone

основании, что «так было с самого начала», становится слабее.

Рассмотрим, таким образом, первоначальные практические проблемы. Озабоченность по поводу быстродействия и секретности была вызвана тем, что размер совещательного органа отрицательно влияет на его способность быстро принимать решения о предлагаемых направлениях действий и сохранять секретность конфиденциальной информации – чем больше участников, тем больше вероятность задержек и риск утечек.<sup>203</sup>

Что касается вопроса об уважении, то обеспокоенность заключалась в том, что дипломатический агент Конгресса не сможет завоевать уважение иностранных коллег, поскольку не будет в статусе главы государства – короля или президента, а посему может оказаться менее эффективным в продвижении интересов США за рубежом.<sup>204</sup> Озабоченность по поводу соблюдения интересов отражала, в свою очередь, понимание уникальных стимулов, которые должна была предоставить Конституция федеральным законодателям. Устанавливая выборы в округах и штатах, статья I побуждала членов Палаты представителей и Сената к тому, чтобы преследовать местные интересы своих избирателей, а не интересы страны в целом, и, таким образом, создавала риск противоречивых заявлений членов Конгресса, чьи избиратели имели бы разные позиции по иностранным делам.<sup>205</sup> Что касается членов Палаты представителей, то установленные для них Конституцией ограничения по срокам полномочий стали бы серьезным стимулом для достижения краткосрочных результатов там, где предпочтительнее были бы долгосрочные решения.<sup>206</sup> Эти же ограничения затруднили бы приобретение достаточных знаний об иностранных делах.<sup>207</sup>

Однако как риск, так и масштабы этих проблем уменьшаются, если Конгресс или его члены ведут дипломатию только от своего имени. Задержки в коммуникации представителей законодательной власти гораздо менее проблематичны, если президент сам ведет переговоры по заключению договоров и иным

negotiates treaties and otherwise transacts with foreign governments, leaving to Congress the business of communication for the purpose of investigating or lobbying, as documented in the contemporary evidence.<sup>208</sup>

The same is true of leaks: because subsovereign communications are nontransactional and often concern issues that do not rise to the level of national importance, the harm of disclosing transmitted information will tend to be more limited.

Further, lack of respect among foreign governments for agents of Congress is not a problem as long as the Constitution gives sovereign diplomacy power to a singular head of state, who can use the stature of his office effectively to pursue U.S. interests abroad.

Similarly, parochial and short-term interests are less problematic if legislators cannot act on them in treaty negotiations or other international transactions.

In short, legislative diplomacy generally should not generate the practical problems that concerned the Framers as long as the executive alone holds the power to speak for the nation as a whole.

This is not to say that subsovereign diplomacy will be entirely unproblematic.

Delays, leaks, special interests, and lack of expertise might complicate congressional relations with foreign governments in a way that adversely affects national interests. But those problems are less significant if Congress does not exercise exclusive or primary power in this domain.

The upshot is that the pragmatic concerns documented in the historical sources do not necessarily warrant the conclusion that the Framers would have opposed subsovereign congressional communication with foreign governments; if the Framers simultaneously accepted that practice and rejected sovereign diplomacy by Congress, they would not have acted unreasonably.

образом заключает соглашения с иностранными правительствами, оставляя Конгрессу общение с целью проведения расследований или лоббирования, как это зафиксировано в документах того времени.<sup>208</sup>

То же самое относится к утечкам: поскольку субсуверенная коммуникация не предполагает заключения соглашений и часто касается вопросов, не поднимающихся до уровня государственной важности, ущерб от раскрытия передаваемой информации будет меньшим. Кроме того, отсутствие уважения среди иностранных правительств к представителям Конгресса не является проблемой до тех пор, пока Конституция наделяет полномочиями суверенной дипломатии единственного главу государства, который может эффективно использовать свой пост для продвижения интересов США за рубежом. Аналогичным образом, узкие и краткосрочные интересы представляют меньшую проблему, если законодатели не могут действовать в соответствии с ними в ходе подготовки договоров или других международных сделок.

Короче говоря, законодательная дипломатия, как правило, не порождает практических проблем, которых опасались разработчики Конституции, пока только исполнительная власть обладает полномочиями говорить от имени нации в целом. Это не означает, что субсуверенная дипломатия всегда будет беспроблемной. Задержки, утечки, особые интересы и нехватка опыта могут осложнить отношения Конгресса с иностранными правительствами таким образом, что это негативно скажется на национальных интересах. Но эти проблемы менее значимы, если Конгресс не обладает эксклюзивной или основной властью в этой сфере. В результате, прагматические опасения, о которых сообщают нам исторические источники, не обязательно подтверждают, что создатели Конституции выступили бы против субсуверенного общения Конгресса с иностранными правительствами; и если бы они одновременно одобрили эту практику и отвергли суверенную дипломатию Конгресса, в их действиях не было бы ничего необоснованного.

## 2. Practice of Members of Congress

Early practice confirms an original understanding that Article II does not preclude individual legislators from communicating with foreign governments. Direct communication in fact occurred throughout the Washington Administration. On some occasions, members of the first Congress corresponded about entirely private matters.<sup>209</sup> On others, they attended dinners and extravagant balls held by the French, Spanish, and Dutch ministers to the United States.<sup>210</sup> And on invitation, resident foreign ministers attended sessions of Congress to observe the debates.<sup>211</sup> Inevitably, some of these contacts generated discussions about official business. For example, in 1789, at least six different members of the first Congress conversed about legislation and foreign policy with George Beckwith, a senior intelligence officer in the English army and unofficial diplomat to the United States.<sup>212</sup> In one letter to Don Diego de Gardoqui, the former Spanish charge d'affaires and soon-to-be finance minister, Senator Pierce Butler encouraged the Spanish government to send a permanent diplomatic representative to the United States.<sup>213</sup>

In a letter to Antoine de la Forest, the acting head of the French legation in the United States, Senator Butler recommended that the French government purchase naval supplies from an American businessman named George Hooper.<sup>214</sup>

In 1795 and 1796, Pierre-Auguste Adet, the French ambassador to the United States at the time, worked extensively with Republicans in Congress to secure American support for France and to prevent the United States from adopting Jay's Treaty.<sup>215</sup> Other French officials did the same.<sup>216</sup>

Moreover, I came across no evidence that the Washington Administration objected to these practices or that members of the House and Senate understood the contacts as a violation of the separation of powers.

## 2. Практика членов Конгресса

Ранняя практика подтверждает первоначальное понимание того, что статья II не запрещает отдельным законодателям общаться с иностранными правительствами. Фактически прямое общение имело место в течение всей администрации Вашингтона. В каких-то случаях члены первого Конгресса переписывались по сугубо частным вопросам.<sup>209</sup> В других они посещали обеды и роскошные балы, устраиваемые французскими, испанскими и голландскими посланниками,<sup>210</sup> а те приглашались и приходили на заседания Конгресса, чтобы наблюдать за дебатами.<sup>211</sup> В ходе некоторых из этих контактов неизбежно обсуждались и официальные дела. Например, в 1789 г. по меньшей мере шесть членов первого Конгресса беседовали о законодательстве и внешней политике с Джорджем Беквитом, старшим офицером разведки английской армии и неофициальным дипломатом в Соединенных Штатах.<sup>212</sup> В своем письме дону Диего де Гардоки, бывшему временному поверенному в делах Испании и в скором будущем министру финансов, сенатор Пирс Батлер призвал правительство Испании направить в Соединенные Штаты постоянного дипломатического представителя.<sup>213</sup>

В письме Антуану де Лафоре, исполняющему обязанности главы французского представительства в Соединенных Штатах, сенатор Батлер рекомендовал французскому правительству закупить запасы для военного флота у американского бизнесмена по имени Джордж Хупер.<sup>214</sup> В 1795 и 1796 гг. Пьер-Огюст Адет, в то время посол Франции в США, активно сотрудничал с республиканцами в Конгрессе, чтобы заручиться американской поддержкой Франции и помешать Соединенным Штатам принять договор Джея.<sup>215</sup> Другие французские чиновники делали то же.<sup>216</sup> Более того, я не нашел никаких доказательств того, что администрация Вашингтона возражала против этой практики или что члены Палаты представителей и Сената понимали контакты как нарушение принципа разделения властей.



Members of other early Congresses continued the practice.<sup>217</sup>

The only potentially contrary evidence concerns the Logan Act, which, as explained above, Congress passed in 1799 to provide for criminal penalties against “any” U.S. citizen who, without the permission or authority of the federal government, carries on “any verbal or written correspondence or intercourse with any foreign government, or any officer or agent thereof” with the intent to affect U.S. foreign relations.<sup>218</sup>

The purpose of the Act was to prevent the “usurpation of executive authority.”<sup>219</sup>

Moreover, the drafters intended for the Act to apply to legislators as well as private citizens: the reference to “any” U.S. citizen plainly encompasses members of the House and Senate, and during the debates on enactment, legislators who addressed the issue uniformly suggested that the Act’s prohibition could apply to them.<sup>220</sup>

Combining these observations, one might conclude that a majority of the law’s supporters viewed even individual legislative communications as usurping Article II power.

This argument has a few significant weaknesses, however.

First, it is problematic to rely on the actions of the fifth Congress as evidence of original meaning.

It convened in 1797—over a decade after the Constitution’s ratification;<sup>221</sup> it featured highly partisan debates between Federalists and Anti-Federalists and passed the controversial Alien and Sedition Acts;<sup>222</sup> and those who participated in drafting and ratifying the Constitution were by that time only a small minority of the membership.<sup>223</sup>

Second, the Logan Act’s legislative history suggests that the drafters were primarily concerned about the prospect of individuals attempting to negotiate solutions to international disputes involving the United States—acts that would plainly fall within

Члены Конгресса других ранних созывов продолжили эту практику.<sup>217</sup>

Единственное потенциальное свидетельство об обратном касается закона Логана, который, как упоминалось выше, Конгресс принял в 1799 г., чтобы ввести уголовное наказание в отношении «любого» гражданина США, без разрешения или полномочий федерального правительства ведущего «какую бы то ни было устную или письменную переписку или сношения с любым иностранным правительством или его должностным лицом или агентом» с намерением повлиять на международные отношения США.<sup>218</sup> При этом цель закона состояла в предотвращении «узурпации исполнительной власти».<sup>219</sup>

Более того, разработчики закона предполагали, что он будет применяться как к законодателям, так и к частным лицам: ссылка на «любого» гражданина США явно охватывает членов Палаты представителей и Сената, и во время дебатов законодатели, рассматривавшие этот вопрос, единодушно согласились, что запрет Закона может применяться и к ним.<sup>220</sup> Объединяя эти наблюдения, можно сделать вывод, что большинство сторонников закона рассматривали даже отдельные акты общения законодателей с иностранными державами как узурпацию полномочий по статье II.

Однако у этого аргумента есть ряд существенных недостатков. Во-первых, сложно сослаться на действия пятого Конгресса как на свидетельство о «первоначальном смысле». Этот Конгресс был создан в 1797 г. – более чем через десять лет после ратификации Конституции;<sup>221</sup> на нем проходили горячие дебаты между федералистами и антифедералистами, а также были приняты спорные законы об иностранцах и подстрекательстве к мятежу;<sup>222</sup> и те, кто участвовал в разработке и ратификации Конституции, к тому времени составляли лишь незначительное меньшинство ее членов.<sup>223</sup>

Во-вторых, разработчиков закона Логана, судя по истории его принятия, больше всего беспокоила перспектива того, что договариваться о решении международных споров с участием Соединенных Штатов попытаются отдельные лица, – а это действия,

the scope of the executive power to speak on behalf of the nation.

A majority of those who addressed the issue made statements to this effect.<sup>224</sup> Representative Samuel Dana, one of the legislation's supporters, explained that it was "not intended . . . to provide against all correspondence with foreign Governments, but against such only as ought to be carried on by the Executive."<sup>225</sup>

The recorded debates provide no evidence that the drafters aimed to prevent U.S. citizens, including legislators, from corresponding with foreign governments in ways that did not amount to international negotiations. Finally, the executive has never used the Logan Act to prosecute a federal legislator, despite several opportunities to do so.<sup>226</sup>

### 3. Practice of Congress

Early practice also confirms that Article II permits indirect, subsovereign communication between Congress and foreign governments. For example, in March 1792, the president provided Congress a letter in which Louis XVI announced his acceptance of the French Constitution of 1791.<sup>227</sup>

In response, the House passed, by a margin of fifty to two, a resolution requesting that the president's answer to the king include an "express[ion of] the sincere participation of the House in the interests of the French Nation, on this great and important event."<sup>228</sup>

A similar resolution from the Senate requested that the president "make known to the King of the French the satisfaction with which the Senate of the United States has received the official communication of his acceptance of a constitution."<sup>229</sup> On Jefferson's approval,<sup>230</sup> President Washington's response to the king enclosed both resolutions.<sup>231</sup>

явно относящиеся к компетенции исполнительной власти, говорящей от имени нации. Большинство тех, кто рассматривал этот вопрос, выступили с заявлениями на этот счет.<sup>224</sup> Представитель Сэмюэл Дана, один из сторонников законопроекта, пояснил, что закон «запрещает не ... всякую переписку с иностранными правительствами, а только ту, что должна вестись исполнительной властью».<sup>225</sup>

Протоколы прений не дают никаких доказательств того, что разработчики закона хотели помешать гражданам США, включая законодателей, переписываться с иностранными правительствами способами, которые не равносильны международным переговорам. Наконец, исполнительная власть ни разу не использовала закон Логана для судебного преследования кого-либо из федеральных законодателей, хотя для этого было несколько подходящих случаев.<sup>226</sup>

### 3. Практика Конгресса

Ранняя практика также подтверждает, что статья II разрешает Конгрессу не прямые, субсуверенные внешние сношения.

Например, в марте 1792 г. президент представил Конгрессу письмо, в котором Людовик XVI сообщал о своем принятии Конституции Франции 1791 г. <sup>227</sup>

В ответ Палата представителей подавляющим большинством голосов (50 за, два против) приняла резолюцию с просьбой, чтобы ответ президента королю включал «выражение искреннего участия Палаты представителей в интересах французской нации при этом великом и важном событии».<sup>228</sup> Сенат в аналогичной резолюции просил президента «сообщить королю Франции об удовлетворении, с которым Сенат Соединенных Штатов воспринял официальное сообщение о его принятии конституции».<sup>229</sup> С одобрения Джефферсона<sup>230</sup> обе резолюции были приложены к ответу президента Вашингтона королю.<sup>231</sup>

A second example is from 1794, when the vice president provided to Congress a letter in which Maximilien de Robespierre and other members of the French Committee of Public Safety reported a series of republican military victories and expressed a desire for close relations with the United States.<sup>232</sup> The Senate voted against a proposed resolution that would have requested that the president answer “on behalf of the United States, in such manner as shall manifest their sincere friendship and good will for the French Republic,” but then overwhelmingly approved an amended resolution that was different in only one respect: it requested that the president communicate sentiments “on behalf of the Senate of the United States” rather than the United States itself.<sup>233</sup>

The House of Representatives passed a counterpart resolution containing a similar request to communicate a message “on behalf of the House.”<sup>234</sup>

Once again the Washington Administration cooperated: Secretary of State Edmund Randolph transmitted the resolutions to James Monroe, the U.S. minister to France at the time, who mentioned them in an address to the French National Convention and provided copies to French officials.<sup>235</sup>

A third example, from 1796, involved the most extensive recorded debate on legislative diplomacy’s constitutionality, but its lessons are unclear. After receiving Monroe’s address in 1794, the French issued a response and had their ambassador make an official presentation of the French flag to Washington.<sup>236</sup> Washington, in turn, informed Congress of these events and explained that he had issued an official reply.<sup>237</sup> Some senators felt that the Senate should issue its own separate reply and proposed a resolution that the president “be requested to assure that magnanimous nation [France], through the proper organ, that the Senate unite with [the president] in all the feelings expressed to the Minister of France, on the presentation of the Colors of his Nation.”<sup>238</sup>

Второй пример относится к 1794 г., когда вице-президент представил Конгрессу письмо Робеспьера и других членов Комитета общественной безопасности о ряде военных побед республиканцев и их желании установить тесные отношения с Соединенными Штатами.<sup>232</sup>

Сенат вначале проголосовал против проекта резолюции, в котором просил президента ответить «от имени Соединенных Штатов таким образом, чтобы продемонстрировать их искреннюю дружбу и добрую волю в отношении Французской Республики», но затем подавляющим большинством голосов одобрил редакцию, отличавшуюся лишь в одном: просьбой к президенту говорить о теплых чувствах «от имени Сената Соединенных Штатов», а не самих Соединенных Штатов.<sup>233</sup>

Палата представителей приняла резолюцию с такой же просьбой – передать аналогичное сообщение «от имени Палаты представителей».<sup>234</sup> И вновь администрация Вашингтона оказала содействие: государственный секретарь Эдмунд Рэндольф передал резолюции Джеймсу Монро, посланнику США во Франции, который упомянул их в обращении к Национальному собранию Франции, и вручил копии французским официальным лицам.<sup>235</sup>

Третий эпизод имел место в 1796 г. и включал самые обширные зарегистрированные дебаты о конституционности законодательной дипломатии, но его уроки неясны. Получив обращение Монро в 1794 г., французы опубликовали ответ и попросили своего посла официально представить французский флаг президенту Вашингтону.<sup>236</sup> Вашингтон, в свою очередь, проинформировал Конгресс об этих событиях и объяснил, что дал официальный ответ.<sup>237</sup> Некоторые сенаторы сочли, что Сенат должен дать свой отдельный ответ, и предложили резолюцию, в которой президенту предлагалось «заверить эту великодушную державу [Францию] через соответствующий орган, что Сенат присоединится к [президенту] во всех чувствах, выраженных посланнику Франции, при представлении флага его страны».<sup>238</sup>

Unlike the earlier resolutions, however, this one failed—by a margin of sixteen to eight.<sup>239</sup> Some objected that the communication was unnecessary because Washington had already answered on behalf of the nation.<sup>240</sup>

In addition, Senator Oliver Ellsworth argued against the resolution because “nothing . . . could be found in the Constitution to authorize either branch of the Legislature to keep up any kind of correspondence with a foreign nation.”<sup>241</sup>

It is unclear whether anyone other than Ellsworth voted against the resolution on this basis.

It is clear, however, that a majority of those who addressed the constitutional question found the resolution to be unobjectionable and consistent with prior practice, given that it did not purport to represent the sentiments of the United States. Senators Pierce Butler, Aaron Burr, and Littleton Waller Tazewell disagreed with Ellsworth on this basis.<sup>242</sup>

Whether Article II prohibits direct communication by Congress is a harder question.

The House and Senate relied on the Washington Administration to transmit their messages to France in both 1792 and 1794,<sup>243</sup> among other occasions.<sup>244</sup> Jefferson, moreover, clearly believed that Congress could correspond only through the executive branch.<sup>245</sup>

One might reasonably view this evidence as demonstrating an executive monopoly on direct, institutional communication.<sup>246</sup>

It is, however, by no means conclusive.

First, it is not clear that early legislators shared Jefferson’s view.

Given the difficulty of international communication at the time, it seems just as plausible that Congress relied on the executive’s established channels out of convenience and that the House and Senate resolutions requested executive assistance

Однако, в отличие от предыдущих, эта резолюция не была принята – 8 голосов было подано «за», 16 «против».<sup>239</sup> Некоторые возражали, что в сообщении нет необходимости, поскольку Вашингтон уже ответил от имени нации.<sup>240</sup>

Кроме того, сенатор Оливер Элсворт выступил против резолюции, поскольку «в Конституции не может быть найдено ничего..., что уполномочивало бы ту или иную ветвь законодательной власти вести какую-либо переписку с иностранным государством».<sup>241</sup>

Неясно, голосовал ли кто-либо, кроме Элсворта, против резолюции на этом основании.

Однако очевидно, что большинство тех, кто рассматривал конституционный момент, сочли резолюцию не вызывающей возражений и соответствующей предыдущей практике, учитывая, что она не претендовала на то, чтобы отражать настроения Соединенных Штатов. Сенаторы Пирс Батлер, Аарон Берр и Литтлтон Уоллер Тазвелл разошлись с Элсвортом на сей счет.<sup>242</sup>

Более сложным является вопрос том, запрещает ли статья II прямое общение Конгресса. Палата представителей и Сенат доверили администрации Вашингтона передачу своих посланий Франции как в 1792-м, так и в 1794 г.,<sup>243</sup> а также в других случаях.<sup>244</sup> Более того, Джефферсон явно считал, что Конгресс может вести переписку только через исполнительную власть.<sup>245</sup> Можно было бы с достаточным основанием рассматривать это как демонстрацию монополии исполнительной власти на прямое, институциональное общение.<sup>246</sup>

Это, однако, ни в коем случае не является окончательным ответом.

Во-первых, неясно, разделяли ли первые законодатели точку зрения Джефферсона. Учитывая трудности межгосударственной коммуникации в то время, представляется столь же правдоподобным, что Конгресс полагался на установленные каналы исполнительной власти из соображений удобства и что резолюции Палаты

due to the absence of an Article II obligation to transmit rather than the presence of an Article II monopoly on direct contact.

Second, as demonstrated above, individual members of Congress often discussed official business with representatives of foreign states,<sup>247</sup> and the Washington Administration appears never to have objected. That practice suggests an understanding that Article II does not establish an executive monopoly over direct communication. While it is conceivable that Article II simultaneously permits direct contacts by individual legislators and prohibits those by Congress as a whole, the rationale for that distinction is uncertain, particularly if the communications are substantively identical.

In summary, given the textual and historical evidence discussed so far, the best conclusion is that Article II definitely leaves room for individual members of Congress to conduct subsovereign diplomacy; definitely leaves room for Congress itself to conduct subsovereign diplomacy through the executive branch; and possibly leaves room for Congress to conduct subsovereign diplomacy without executive intermediation, depending on one's preferred interpretive framework and reading of the available historical evidence.

Under the Discrete Powers Thesis, the absence of a courier or transmittal power in Sections 2 and 3 demonstrates that Article II leaves room for direct communications by Congress.

The Vesting Clause Thesis, by contrast, is more likely to rely heavily on statements from Jefferson to contend that Section 1 gives the president all power over direct, official communication with foreign governments.

Those who accept this latter reading must in turn either conclude that Congress has systematically violated the separation of powers by regularly interfacing directly

представителей и Сената требовали помощи исполнительной власти из-за отсутствия в статье II обязательства передавать, а не наличия, согласно той же статье, монополии на прямые контакты.

Во-вторых, как было показано выше, отдельные члены Конгресса часто обсуждали официальные дела с представителями иностранных государств,<sup>247</sup> и администрация Вашингтона, похоже, никогда не возражала. Такая практика предполагает понимание, что статья II не устанавливает монополию исполнительной власти на прямые внешние сношения. Хотя вполне возможно, что статья II разрешает прямые контакты законодателям по отдельности и в то же время запрещает их Конгрессу в целом, логика этого различия неясна, в особенности если контакты направлены на одно и то же.

Подводя итог с учетом упомянутых текстуальных и исторических свидетельств, лучше всего заключить, что статья II определенно оставляет место для субсуверенной дипломатии отдельных членов Конгресса; определенно оставляет место для субсуверенной дипломатии самого Конгресса через посредство исполнительной власти; и возможно оставляет место для субсуверенной дипломатии Конгресса без посредничества исполнительной власти, в зависимости от интерпретации и прочтения имеющихся исторических свидетельств. В соответствии с тезисом о дискретных правомочиях отсутствие положений о передаточных или препроводительных полномочиях в разделах 2 и 3 показывает, что статья II оставляет место для прямых сношений Конгресса. И, напротив, тезис о наделении полномочиями с большей вероятностью будет опираться на слова Джефферсона, утверждавшего, что раздел 1 предоставляет президенту всю полноту власти в сфере прямой официальной коммуникации с иностранными правительствами. Те, кто принимает это последнее прочтение, должны, в свою очередь, либо прийти к выводу, что Конгресс систематически нарушал разделение властей, регулярно взаимодействуя напрямую с иностранными должностными лицами, либо принять точку зрения с позиций



with foreign officials or adopt a functionalism that justifies Congress's departure from the original meaning of Article II, Section 1 on the basis of longstanding official custom.<sup>248</sup>

Given the evidence collected in Part I of this Article, the custom-based argument seems like a good one,<sup>249</sup> but it is not clear that adherents of the Vesting Clause Thesis are willing to make it, given that doing so would render practically irrelevant the evidence of original meaning on which their interpretation relies.

### C. Executive Delegation

In addition to not prohibiting subsovereign communications by Congress and its members, Article II leaves room for legislative diplomacy if it empowers the president to delegate executive power to members of the House and Senate so that they can act on his behalf. Delegation could explain, for example, the practice of CODEL members purporting to speak for the United States, such as when Representative John Conyers promised the Haitian government that "the U.S. would continue to support Haiti" with foreign aid<sup>250</sup> and when then-Senator Kerry traveled to Afghanistan and Pakistan to "conduct a series of quiet missions on behalf of the president."<sup>251</sup> If premised on delegation and delegation is permissible, these kinds of acts rely on, rather than usurp, Article II power.

Executive delegation is an underexplored topic that could easily warrant a separate article.<sup>252</sup>

The canonical nondelegation doctrine focuses on interbranch transfers of legislative power, deeming invalid any statute that fails to provide the transferee with an "intelligible principle" to guide the exercise of statutory authority.<sup>253</sup>

функционализма, оправдывающую отход Конгресса от первоначального значения статьи II, раздела 1 на основании давней официальной традиции.<sup>248</sup>

С учетом свидетельств, собранных в части I настоящей статьи, доводы в пользу обычая кажутся правильными,<sup>249</sup> но неясно, готовы ли к ним сторонники тезиса о наделении полномочиями, учитывая, что это сделало бы практически не относящимся к делу подтверждение первоначального значения, лежащее в основе их интерпретации.

### C. Делегирование полномочий исполнительной власти

Кроме того, что статья II не запрещает Конгрессу и его членам субсуверенные контакты с иностранными правительствами, она оставляет место для законодательной дипломатии, если уполномочивает президента делегировать исполнительную власть членам Палаты представителей и Сената, с тем чтобы они могли действовать от его имени. Такое делегирование могло бы объяснить, например, почему члены ОДК выступают от имени Соединенных Штатов, как это сделал член Палаты представителей Джон Коньерс, обещая правительству Гаити, что «США продолжат поддержку Гаити» путем предоставления иностранной помощи<sup>250</sup>, или сенатор Керри, отправляясь в Афганистан и Пакистан, чтобы «выполнить ряд доверительных заданий от имени президента».<sup>251</sup> Если исходить из того, что это делегирование и что оно допустимо, то такие действия опираются на полномочия по статье II, а не узурпируют их. Делегирование полномочий исполнительной власти – это недостаточно изученная тема, которая легко может потребовать отдельной статьи.<sup>252</sup> В центре внимания канонической доктрины отказа от делегирования находится передача законодательной власти от одной ветви другой, при этом любой закон, не предоставляющий получателю вместе с полномочиями «понятный принцип» для их осуществления, считается недействительным.<sup>253</sup>

But executive delegation raises the question of whether there is a converse limitation on executive transfers of Article II power to members of Congress. As a result, it is not clear that the standard arguments about the established doctrine carry much weight. Given the volume and complexity of those arguments, I will not attempt a definitive resolution of the converse practice here and will instead offer only three tentative observations.

First, the textual argument for executive delegation seems unimpressive. Article II does not explicitly address whether the president can delegate any of the power vested in him to others.<sup>254</sup>

There is certainly no express prohibition to that effect. Nor does the mere vesting of power logically require a prohibition on transfer; it is conceivable that vesting simply sets an enumerated power's default institutional location.<sup>255</sup>

In this way, Article II is functionally identical to Article I, which vests "all legislative Powers [t]herein granted" to Congress without addressing whether those powers are horizontally delegable.<sup>256</sup>

But finding an affirmative basis for the delegation power is difficult.

The power to delegate downward, within the executive branch, is clearly implied: Article II, Section 1 vests executive power only in the president, but Section 2 establishes "executive Departments" headed by "principal Officer[s]."<sup>257</sup>

The only way to reconcile the president's monopoly with the presence of other executive officers is to conclude that the president has the ability to delegate his powers to them.<sup>258</sup>

It is challenging, however, to find even an implied basis for horizontal delegations to federal legislators. The best candidates seem to be the Vesting Clause and the Take

Но делегирование исполнительной власти поднимает вопрос о том, существует ли обратное ограничение на передачу полномочий исполнительной власти по статье II членам Конгресса. В результате неясно, имеют ли достаточный вес стандартные аргументы в отношении устоявшейся доктрины. Учитывая объем и сложность этих аргументов, я не буду здесь пытаться полностью раскрыть эту обратную практику, а только предложу три предварительных замечания.

Во-первых, текстуальные доводы в пользу делегирования полномочий исполнительной власти выглядят не слишком убедительно. В статье II прямо не говорится о том, может ли президент делегировать какие-либо из данных ему полномочий другим лицам.<sup>254</sup>

Безусловно, прямого запрета на этот счет не существует. Также простое наделение полномочиями логически не требует запрета на их передачу; вполне возможно, что наделение просто устанавливает институциональное место одного из перечисленных в Конституции прав по умолчанию.<sup>255</sup>

Таким образом, статья II функционально идентична статье I, которая наделяет Конгресс «всеми законодательными полномочиями, предоставленными в настоящем документе», не говоря о том, являются ли эти полномочия делегируемыми по горизонтали.<sup>256</sup> Но найти подтверждающие основания для права делегирования полномочий сложно. Право делегировать полномочия вниз, в границах исполнительной ветви власти, явно подразумеваются: статья II, раздел 1 наделяет исполнительной властью лишь президента, но уже раздел 2 устанавливает «исполнительные департаменты», возглавляемые «главным должностным лицом (лицами)».<sup>257</sup>

Единственный способ примирить монополию президента с присутствием других должностных лиц исполнительной власти – это заключить, что президент может делегировать им свои полномочия.<sup>258</sup>

Однако для горизонтального делегирования полномочий федеральным законодателям найти даже подразумеваемые основания достаточно проблематично. По-видимому,

Care Clause. One could read the former as authorizing delegation if the term “executive power” somehow includes broad authority to deputize agents for the execution of other Article II powers.

The latter might authorize the practice if necessary to fulfill the president’s law-enforcement obligations. But nothing in Article II clearly permits delegation.

Second, although executive delegation does not draw any clear support from Supreme Court precedent, it is not irreconcilable with the Court’s pronouncements on the unitary executive.

Scattered dicta suggest that unity is important to preserve accountability and ensure the effective conduct of foreign relations,<sup>259</sup> but also leave open the possibility that the president can make delegations that preserve his “ultimate responsibility” and honor an “active obligation to supervise.”<sup>260</sup>

To the extent that the Court has invalidated the exercise of Article II power outside the executive branch, it has been where Congress attempted to transfer some portion of the power to individuals over whom the president could not exercise effective control.<sup>261</sup>

Those precedents would seem to permit horizontal delegation where the president retains control over the content of the diplomatic communication.

Finally, while the textual foundation is at best uncertain, official practice strongly suggests that horizontal executive delegation is permissible.

Contrary perceptions notwithstanding,<sup>262</sup> historical examples of transfers of executive power to nonexecutive federal officers are numerous, even outside the context of legislative diplomacy.<sup>263</sup> President Woodrow Wilson selected Justice

лучшими кандидатами на эту роль являются пункт о наделении полномочиями и пункт об обеспечении исполнения законов. Первый можно было бы истолковать как разрешающий делегирование при условии, что термин «исполнительная власть» каким-то образом включает широкие полномочия по назначению агентов для осуществления других полномочий по статье II.

Второй мог бы санкционировать делегирование, если бы оно было необходимо для выполнения обязательств президента по обеспечению правопорядка. Но ничто в статье II четко не разрешает делегирование полномочий. Во-вторых, хотя делегирование исполнительной власти не находит какой-либо явной поддержки в прецедентах Верховного суда, оно не противоречит заявлениям Суда об унитарной исполнительной власти. Из разрозненных высказываний судей можно понять, что единство важно для сохранения подотчетности и эффективного ведения международных отношений,<sup>259</sup> но также и то, что президент может делегировать полномочия так, что сохраняет за собой «высшую ответственность» и «действительные обязательства по надзору».<sup>260</sup>

В той мере, в какой Суд признал недействительным осуществление полномочий по статье II за пределами исполнительной власти, именно здесь Конгресс попытался передать некоторую часть этих полномочий лицам, над которыми президент не мог иметь эффективный контроль.<sup>261</sup>

Эти прецеденты, возможно, допускают горизонтальное делегирование полномочий, когда президент сохраняет контроль над содержанием дипломатических сообщений.

Наконец, хотя текстуальная основа является в лучшем случае неопределенной, официальная практика убедительно показывает, что горизонтальное делегирование полномочий исполнительной власти допустимо. Несмотря на мнения об обратном,<sup>262</sup> есть много исторических примеров передачи исполнительной власти федеральным должностным лицам не исполнительной ветви власти даже вне контекста законодательной дипломатии.<sup>263</sup> Президент Вудро Вильсон

Joseph Rucker Lamar to lead an American delegation tasked with negotiating an end to a diplomatic crisis with Mexico in 1914.<sup>264</sup>

President Franklin D. Roosevelt appointed Justice Owen Roberts to lead a commission charged with investigating and reporting on the attack on Pearl Harbor.<sup>265</sup> And President Harry S. Truman designated Justice Robert H. Jackson as the chief prosecutor for the United States at the Nuremberg trials,<sup>266</sup> among other examples.<sup>267</sup>

President George H.W. Bush opposed a statute that enlisted federal legislators in diplomacy at the Organization for Security and Cooperation in Europe, but only because mandating the legislators' inclusion in U.S. delegations interfered with the president's prerogative to choose the agents of official diplomacy, not because the involvement of legislators was unconstitutional per se.<sup>268</sup>

Moreover, transfers of Article II power to private entities are not uncommon.<sup>269</sup>

To name just one example, it is well known that the U.S. armed forces contract with private security firms to carry out certain quasi-military functions.<sup>270</sup>

Any argument against executive delegation must be able to explain why these transfers are permissible while transfers to members of Congress are not.

Furthermore, it is well known that the traditional nondelegation doctrine has ceased to restrain statutory grants of legislative power to the executive and judiciary.<sup>271</sup>

Despite various opportunities to invalidate delegations of this variety, the Supreme Court has not employed the doctrine to strike down a single statute since 1935.<sup>272</sup>

Anyone who accepts the constitutionality of even limited legislative delegation<sup>273</sup> must either take the same position on executive delegation or identify a unique basis for its prohibition.

поставил судью Джозефа Ракера Ламара во главе американской делегации на переговоры о прекращении дипломатического кризиса с Мексикой в 1914 г.<sup>264</sup> Президент Франклин Д. Рузвельт назначил судью Оуэна Робертса председателем комиссии, которой было поручено расследовать нападение на Перл-Харбор и сообщить о нем.<sup>265</sup> А президент Гарри Трумэн уполномочил судью Роберта Х. Джексона быть главным обвинителем Соединенных Штатов на Нюрнбергском процессе,<sup>266</sup> и таких случаев значительно больше.<sup>267</sup>

Президент Джордж Буш-старший выступил против закона, который привлекал федеральных законодателей к дипломатической работе в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, но только потому, что включение законодателей в состав делегаций США нарушало prerogative президента выбирать представителей официальной дипломатии, а не потому, что участие законодателей было неконституционным само по себе.<sup>268</sup>

Более того, не является редкостью передача полномочий по статье II частным организациям.<sup>269</sup> Приведу лишь один пример: хорошо известно, что вооруженные силы США заключают контракты с частными охранными фирмами для выполнения определенных квазивоенных функций.<sup>270</sup> Любой аргумент против делегирования полномочий исполнительной власти должен быть в состоянии объяснить, почему такая передача полномочий допустима, а передача полномочий членам Конгресса – нет. Кроме того, хорошо известно, что традиционная доктрина недискриминации перестала ограничивать предоставление законодательной власти исполнительной и судебной ветвям по тому или иному закону.<sup>271</sup> Несмотря на целый ряд возможностей признать делегирование такого рода недействительным, Верховный суд ни разу не использовал эту доктрину для отмены какого-либо закона с 1935 г.<sup>272</sup>

Всякий, кто признает конституционность даже ограниченного делегирования законодательных полномочий,<sup>273</sup> должен либо занять ту же позицию в отношении

In summary, judicial precedent and official practice suggest that executive delegation is permissible as long as the president retains control over both the content of the communication and the delivery agent.

### III. LEGISLATIVE DIPLOMACY POWERS

Having analyzed the contours of executive power, we can begin to draw conclusions about a possible legislative counterpart. Article II of the Constitution prohibits legislators and Congress only from executing a variety of diplomatic functions on behalf of the United States and, if one accepts the Vesting Clause Thesis, bars Congress from directly interfacing with foreign governments.

It does not necessarily follow, however, that legislative diplomacy is to any degree permissible. What remains missing is a positive theory of constitutionality under Article I.

In this Part, I develop two divergent approaches: One is that the diplomacy powers of Congress must have an affirmative basis in Article I in addition to honoring the limits imposed by Article II. The other is that legislative diplomacy does not need an affirmative basis in Article I and is constitutional as long as it does not violate Article II.

The choice between these depends on one's view about the applicability of the doctrine of enumerated powers.

Section III.A evaluates legislative diplomacy on the assumption that the doctrine applies and concludes that Article I permits Congress only to make international communications in the form of a war declaration or for the purpose of

делегирования полномочий исполнительной власти, либо назвать уникальную основу для его запрета.

Таким образом, судебный прецедент и официальная практика свидетельствуют, что делегирование полномочий исполнительной власти допускается, пока президент сохраняет контроль как над содержанием сообщения, так и над «передаточным средством».

### III. ПОЛНОМОЧИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ

Проанализировав контуры исполнительной власти, мы можем приступить к выводам о возможном законодательном аналоге. Статья II Конституции запрещает законодателям и Конгрессу только выполнять различные дипломатические функции от имени Соединенных Штатов и, если принять пункт о наделении полномочиями, запрещает Конгрессу напрямую взаимодействовать с иностранными правительствами.

Однако из этого не обязательно следует, что законодательная дипломатия в какой-либо степени допустима. Чего по-прежнему не хватает, так это позитивной теории конституционности в соответствии со статьей I. В этой части я разрабатываю два различных подхода: первый заключается в том, что дипломатические полномочия Конгресса должны иметь позитивную основу в статье I в дополнение к соблюдению ограничений, налагаемых статьей II. Другой заключается в том, что законодательная дипломатия не нуждается в положительной основе в статье I и является конституционной до тех пор, пока она не нарушает статью II. Выбор между двумя подходами зависит от вашего взгляда на применимость доктрины перечисленных полномочий.

Раздел III.A оценивает законодательную дипломатию, исходя из предположения о применимости доктрины, и приходит к выводу, что статья I разрешает Конгрессу дипломатическую коммуникацию в форме объявления войны или с целью проведения



investigating extraterritorial facts. Section III.B explains why the enumerated powers doctrine may not apply.

Section III.C in turn operates on the assumption that the doctrine is inapplicable and suggests that subsovereign diplomacy by Congress is constitutional regardless of communicative purpose, given substantial evidence of longstanding legislative practice and executive acquiescence.

#### **A. Theories Based on the Enumerated Powers Doctrine**

The doctrine of enumerated powers posits that the words and implications of the Constitution's written text are the exclusive foundation for federal power; to enumerate is both to create and confine the power of each branch.<sup>274</sup>

Thus, claims to power not fundamentally based in the text are illegitimate.

This is the basic premise of most constitutional interpretation.

To the extent that the doctrine applies to legislative diplomacy, an Article I basis is required, and the range of constitutionally permissible communications is limited: Congress can declare war and investigate extraterritorial facts, but it cannot engage in noninvestigatory communications.

Congress cannot, for example, conduct interparliamentary exchanges to educate and train foreign legislative bodies or lobby foreign governments to engage in conduct favorable to U.S. interests.

Nor can CODEL members lobby on Congress's behalf. These conclusions follow from an analysis of the express and implied powers of Article I.

экстерриториальных расследований. Раздел III.B объясняет, почему доктрина перечисленных полномочий может оказаться неприменима. Раздел III.C, в свою очередь, исходит из предположения, что доктрина неприменима, и предполагает, что субсуверенная дипломатия Конгресса является конституционной независимо от коммуникативной цели, учитывая существенные доказательства в виде многолетней законодательной практики и согласия исполнительной власти.

#### **A. Теории, основанные на доктрине перечисленных полномочий**

Доктрина перечисленных полномочий утверждает, что слова и значения письменного текста Конституции являются исключительной основой федеральной власти; перечисление означает как создание, так и ограничение полномочий каждой ветви власти.<sup>274</sup>

Таким образом, претензии на власть, не обоснованные фундаментально в тексте, являются незаконными. Это основная предпосылка большинства толкований Конституции. В той мере, в какой доктрина применима к законодательной дипломатии, требуется основа статьи I, а диапазон конституционно допустимой коммуникации ограничен: Конгресс может объявлять войну и проводить экстерриториальные расследования, но не может участвовать в коммуникации, не связанной с расследованиями. Конгресс не может, например, проводить межпарламентские обмены для обучения и подготовки иностранных законодательных органов или лоббирования действий иностранных правительств, отвечающих интересам США.

Члены ОДК также не могут лоббировать от имени Конгресса. Эти выводы вытекают из анализа прямо оговоренных и подразумеваемых полномочий статьи I.

## 1. Express Power: War Declarations

In one sense, the search for Article I power encounters a unique challenge.

Unlike the Article II Vesting Clause, which might itself provide the executive with a range of otherwise unenumerated powers,<sup>275</sup> the Article I Vesting Clause suggests that Congress possesses only those powers enumerated elsewhere in Article I.<sup>276</sup>

As a result, Congress as an institution cannot communicate with foreign nations unless there is an express diplomacy power or an enumerated power of another kind that implies the power to communicate with foreign governments.

Express power comes in the form of the Declare War Clause, which gives Congress control over a specific form of international communication on behalf of the United States.

While scholars disagree about some aspects of the Clause,<sup>277</sup> all agree that it at least gives Congress the power to issue declarations that formally create a state of war.<sup>278</sup>

These declarations are diplomatic communications in the sense that they are designed for an international audience—in particular, the state or states with which the United States will be at war.

The power to declare war is thus analogous to the president’s power to “make Treaties” and “receive Ambassadors”;<sup>279</sup> the exercise of any of these powers entails communicating to a foreign government.

The Declare War Clause is thus an exception to the executive’s power to communicate on behalf of the United States and supports the view that Article II diplomacy power is less than plenary.

The power to declare war, however, cannot explain the breadth of the contemporary

## 1. Прямо оговоренные полномочия: объявление войны

В одном из аспектов поиск полномочий статьи I наталкивается на уникальную проблему. В отличие от пункта о наделении полномочиями в статье II, который сам по себе может предоставить исполнительной власти ряд иначе не оговоренных полномочий,<sup>275</sup> пункт о наделении полномочиями в статье I предполагает, что Конгресс обладает только теми полномочиями, которые перечислены в других положениях месте статьи I.<sup>276</sup>

В результате Конгресс как институт не может общаться с иностранными государствами, если только нет явных дипломатических полномочий или прямо оговоренных полномочий иного рода, которые подразумевает право общаться с иностранными правительствами.

Прямо оговоренные полномочия присутствуют в виде пункта об объявлении войны, которое дает Конгрессу контроль над специфической формой международной коммуникации от имени Соединенных Штатов. В то время как правоведы расходятся во мнениях по поводу некоторых аспектов этого положения,<sup>277</sup> все согласны с тем, что это, по крайней мере, дает Конгрессу право издавать декларации, которые официально создают состояние войны.<sup>278</sup>

Эти заявления относятся к дипломатической коммуникации в том смысле, что они предназначены для международной аудитории – в частности, государства или государств, с которыми Соединенные Штаты будут находиться в состоянии войны. Таким образом, право объявлять войну аналогично полномочиям президента «заключать договоры» и «принимать послов»;<sup>279</sup> осуществление любого из этих полномочий влечет за собой обращение к иностранному правительству. Таким образом, пункт об объявлении войны является исключением из полномочий исполнительной власти общаться от имени Соединенных Штатов и поддерживает мысль о том, что дипломатические полномочия по статье II не имеют всей полноты. Пункт об объявлении войны, однако, не может объяснить широту

practice, and Article I is otherwise devoid of express communicative powers. Thus, if it exists, a broader power to engage in diplomacy must be implied.

## 2. Implied Power: Extraterritorial Investigations

The authority for subsovereign diplomacy comes primarily from Congress's implied power of investigation.

Although not specific to legislative diplomacy or investigations concerning foreign affairs, Supreme Court precedent establishes that Congress has broad power to investigate in furtherance of enumerated powers.

In *McGrain v. Daugherty*, a widely cited case addressing the scope of the congressional subpoena power, the Court explained that “the two houses of Congress . . . possess not only such powers as are expressly granted to them by the Constitution, but such auxiliary powers as are necessary and appropriate to make the express powers effective.”<sup>280</sup>

The Court explained that these auxiliary powers include the “power of inquiry” because “[a] legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change.”<sup>281</sup>

In *Watkins v. United States*, the Court further explained that the power of the Congress to conduct investigations is inherent in the legislative process.

That power is broad.

It encompasses inquiries concerning the administration of existing laws as well as proposed or possibly needed statutes.

It includes surveys of defects in our social, economic or political system for the purpose of enabling the Congress to

современной практики, и в остальном статья I не содержит никаких прямо оговоренных коммуникативных полномочий. Таким образом, должны подразумеваться более широкие полномочия для участия в дипломатии – если они существуют.

## 2. Подразумеваемые полномочия: экстерриториальные расследования

Полномочия на осуществление субсуверенной дипломатии проистекают в первую очередь из подразумеваемых полномочий Конгресса по проведению расследований. Хотя это не относится конкретно к законодательной дипломатии или расследованиям, касающимся иностранных дел, прецедент Верховного суда устанавливает, что Конгресс обладает широкими правами для проведения расследований в соответствии с перечисленными полномочиями. В часто цитируемом деле *McGrain v. Daugherty*, касающемся сферы полномочий Конгресса по вызову в суд, Верховный суд объяснил, что «обе палаты Конгресса ... обладают не только теми полномочиями, что прямо предоставлены им Конституцией, но и такими вспомогательными полномочиями, которые необходимы и уместны для обеспечения эффективности прямо оговоренных полномочий».<sup>280</sup> Суд объяснил, что эти вспомогательные полномочия включают «полномочия на расследование», поскольку «[законодательный орган] не может принимать разумные или эффективные законы в отсутствие информации об условиях, которые данные законы призваны затронуть или изменить».<sup>281</sup>

В деле *Watkins v. United States* Суд пояснил также, что расследовательские полномочия Конгресса внутренне присущи законодательному процессу. Они широки и охватывают различные расследования, касающиеся применения существующих законов, а также предлагаемых или потенциально необходимых законодательных актов. Они включают в себя исследования недостатков нашей социальной, экономической или политической системы с

remedy them.

It comprehends probes into departments of the Federal Government to expose corruption, inefficiency or waste.<sup>282</sup>

There is no reason to limit these instructions to domestic investigations not involving foreign governments; the Court's only articulated Article I limit on the investigative power is that its use must be "related to, and in furtherance of, a legitimate task of the Congress."<sup>283</sup>

The Foreign Emoluments Clause might corroborate this reading of the Court's precedent by providing that "no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State."<sup>284</sup>

The Framers adopted this prohibition as a means of preventing corruption—"[g]ifts of the sort referred to in the clause were . . . the currency of diplomacy at the time" of the Founding and were viewed as a source of undue foreign influence.<sup>285</sup>

Although some scholars debate the point, assume for a moment that the prohibition applies to members of the House and Senate, such that these individuals cannot accept foreign gifts without the consent of Congress.<sup>286</sup>

In that event, the prohibition would seem to have implications for legislative diplomacy. The existence of the prohibition would show that the Framers anticipated contacts between federal legislators and foreign officials, and yet the prohibition's scope would show that the Framers cared only to prohibit a small category of those contacts—that is, those consisting of a legislator's receipt of an unauthorized foreign gift.

In theory, the Framers could have opted for this narrow prohibition on either of two

целью предоставления Конгрессу возможности их исправить. Они также включают в себя расследования в департаментах федерального правительства с целью выявления коррупции, неэффективности или расточительства.<sup>282</sup>

Нет причин ограничивать эти инструкции внутренними расследованиями, не связанными с иностранными государствами; единственное сформулированное Судом ограничение в статье I на расследовательские полномочия заключается в том, что их применение должно быть «связано с законными задачами Конгресса и способствовать их выполнению».<sup>283</sup>

Положение об иностранных вознаграждениях может подтвердить это толкование прецедента Верховного суда, указав, что «ни одно лицо, которое занимает приносящую доход или почетную должность, учрежденную Соединенными Штатами, не может без согласия Конгресса принять какой-либо подарок, содержание либо титул, какими бы они ни были, от какого-либо короля, князя или иностранного государства».<sup>284</sup> Разработчики приняли этот запрет для предотвращения коррупции — «подарки, упомянутые в положении, были ... валютой дипломатии во время» основания США и рассматривались как источник ненадлежащего иностранного влияния.<sup>285</sup> Хотя некоторые правоведы спорят по этому поводу, предположим на мгновение, что запрет распространяется на членов Палаты представителей и Сената, так что они не могут принимать иностранные подарки без согласия Конгресса.<sup>286</sup>

В этом случае запрет, по-видимому, имел бы последствия для законодательной дипломатии. Существование запрета показало бы, что разработчики предполагали контакты между федеральными законодателями и иностранными должностными лицами, и все же сфера действия запрета показала бы, что запретить собирались небольшую часть этих контактов, а именно те, которые заключаются в получении законодателем несанкционированного иностранного подарка. Теоретически создатели Конституции могли выбрать этот узкий запрет по любой из двух

rationales.

One is that they understood Article II as already barring legislative communications with foreign governments by establishing an executive monopoly over diplomatic contacts, but they chose to render explicit, for the purpose of fighting corruption, only one of the implications of that monopoly.

The other possibility is that the Framers understood Article II as not prohibiting all legislative diplomacy and viewed any form of that practice other than the receipt of gifts as insufficiently problematic to warrant Article I treatment.

This latter option seems more plausible. It would comport with the circumscribed character of the Article II, Sections 2 and 3 powers, and it would avoid rendering the Foreign Emoluments Clause functionally superfluous as a clause that prohibits actions that Article II virtually makes impossible on its own.

In short, the Clause might support legislative diplomacy as an exercise of implied investigative power by implying that contacts between legislators and foreign officials are generally permissible.

Moreover, legislative diplomacy may often be necessary to render Congress's implied investigatory powers effective.

Congress's ability to develop effective legislation depends heavily on its capacity to collect information about the underlying problems that the legislation seeks to address.

To craft effective legislation for funding public transportation, for example, Congress may first need to identify where improvements are needed, how much they would cost, and how long they would take to complete, among other considerations.

For effective legislation on water pollution, Congress may need to understand the sources of pollution and the likely effects of various proposed remedies.

Generally speaking, legislators can

причин.

Во-первых, они понимали статью II как уже запрещающую коммуникацию законодателей с иностранными правительствами путем установления исполнительной монополии на дипломатические контакты, но здесь, в целях борьбы с коррупцией, решили четко изложить лишь одно из последствий этой монополии. Другая возможность заключается в том, что разработчики понимали статью II как не запрещающую всю законодательную дипломатию и рассматривали любую форму этой практики, кроме получения подарков, как недостаточно проблемную, чтобы говорить о ней в статье I. Этот последний вариант кажется более правдоподобным. Он соответствовал бы ограниченному характеру полномочий, предусмотренных разделами 2 и 3 статьи II, и позволил избежать излишнего положения об иностранных вознаграждениях как запрещающего действия, которые статья II делает практически невозможными сама по себе. Короче говоря, это положение, возможно, поддерживает законодательную дипломатию как осуществление подразумеваемых расследовательских правомочий, подразумевая, что контакты между законодателями и иностранными должностными лицами в целом допустимы. Более того, законодательная дипломатия часто бывает необходима для обеспечения эффективности подразумеваемых полномочий Конгресса по проведению расследований. Способность Конгресса разрабатывать эффективное законодательство в значительной степени зависит от его способности собирать информацию об основных проблемах, на решение которых оно направлено. Например, для разработки закона о финансировании общественного транспорта Конгрессу, возможно, сначала потребуется определить, где необходимы улучшения, сколько они будут стоить и сколько времени потребуется для их завершения. Для закона о чистоте воды Конгрессу, очевидно, нужно представлять источники загрязнения и вероятные последствия различных предлагаемых средств правовой защиты. Вообще говоря, законодатели могут устанавливать



complete the necessary fact-finding by using investigative tools such as witness and document subpoenas, staff depositions, and committee hearings.<sup>287</sup>

The tools within this kit, however, are largely unavailable when it comes to facts whose discovery requires extraterritorial investigation.

Imagine, for example, that in reliance on the Article I power to regulate foreign commerce,<sup>288</sup> certain senators begin to draft a bill that would impose economic sanctions on the government of Sudan.

To design the sanctions, the senators and their staff will need access to a variety of information, possibly including who does business with Sudan, the degree of hardship that various types of sanctions might produce, how Sudan might respond, and whether allies might cooperate.

The senators, however, will face unique challenges in discovering such facts: Due to sovereign equality, Congress cannot subpoena documents from Sudan or other relevant foreign sovereigns.<sup>289</sup>

Due to limits on extraterritorial jurisdiction, Congress cannot subpoena testimony from aliens who reside overseas and have no contacts with the United States.<sup>290</sup>

And due to the state of U.S.–Sudan relations, the Sudanese government would likely refuse to cooperate in a formal investigation even if legal doctrines presented no hurdle.<sup>291</sup>

Congress could of course pass the sanctions bill without using these sources, but doing so might require guesswork that undermines the quality of the legislation. Thus, the informed, effective use of the Article I power to regulate foreign commerce might demand additional means of investigation.

Perhaps the most important practical

необходимые факты, используя такие инструменты расследования, как вызов в суд свидетелей и затребование документов, показания сотрудников и слушания в комитетах.<sup>287</sup>

Однако инструменты, входящие в этот набор, в основном недоступны, когда речь заходит о фактах, установление которых требует экстерриториального расследования. Представьте, например, что, исходя из права регулировать внешнюю торговлю согласно статье I,<sup>288</sup> группа сенаторов разрабатывает законопроект, который вводит экономические санкции в отношении правительства Судана. Для разработки санкций сенаторам и их сотрудникам потребуется доступ к разнообразной информации, в том числе о том, кто ведет дела с Суданом, о степени трудностей, которые могут возникнуть в результате различных санкций, о возможной реакции Судана и о том, займут ли союзники такую же позицию. Сенаторы столкнутся с большими проблемами: из-за суверенного равенства государств Конгресс не вправе запрашивать документы из Судана или других относящихся к делу стран.<sup>289</sup>

Из-за ограничений экстерриториальной юрисдикции Конгресс не сможет заслушать в суде показания иностранцев, проживающих за границей и не имеющих контактов с Соединенными Штатами.<sup>290</sup> Кроме того, из-за состояния отношений между США и Суданом правительство Судана, скорее всего, не пойдет навстречу официальному расследованию, даже если правовые доктрины не будут представлять препятствий.<sup>291</sup>

Конгресс, конечно, мог бы принять законопроект о санкциях без использования этих источников, но непроверенные сведения снижают качество законодательства. Таким образом, обоснованное и эффективное использование полномочий по статье I для регулирования внешней торговли может требовать дополнительных средств расследования.

Возможно, самым важным практическим аргументом в пользу законодательной

argument for legislative diplomacy is that it can fill that demand.

By communicating with relevant foreign governments, legislators may acquire information that is otherwise unavailable but necessary to draft effective legislation. Such efforts may at times fail, but the relative informality and typically confidential nature of the communications seem to encourage cooperation in ways that formal, public investigations probably cannot.

Indeed, WikiLeaks suggests that legislators are frequently successful in using their communications with foreign governments to gather information that may be useful to the legislative process.<sup>292</sup>

The example of Sudan shows how legislative diplomacy may be necessary for the effective use of the foreign commerce power, but its logic also extends to other Article I powers.

Because the powers to “punish . . . Offences against the Law of Nations”<sup>293</sup> and approve executive agreements<sup>294</sup> have obvious international dimensions, Congress’s ability to exercise those powers effectively may also frequently depend on extraterritorial fact-finding.

Congress may need to communicate with foreign governments to settle on an appropriate punishment for a violation of international criminal law, for example, or to determine whether to approve a proposed international agreement.

Similarly, Congress may need to confer with foreign governments to determine how to exercise its appropriations power.<sup>295</sup>

And there is no reason to limit the diplomacy power even to these domains—legislative diplomacy may be constitutional to the extent that its capacity to aid fact-finding renders it necessary for the effective exercise of any Article I power.

дипломатии является то, что она может их предоставить. Общаясь с иностранными правительствами, законодатели могут получить информацию, которая в противном случае недоступна, но необходима для разработки эффективного законодательства. Такие усилия иногда могут потерпеть неудачу, но относительная неформальность и, как правило, конфиденциальный характер коммуникации, очевидно, способствуют сотрудничеству там, где официальные публичные расследования терпят неудачу.

И действительно, сведения WikiLeaks дают понять, что законодатели часто успешно используют свои связи с иностранными правительствами для сбора информации, которая может иметь пользу для законодательного процесса.<sup>292</sup>

Этот пример показывает, что законодательная дипломатия может быть необходима для эффективного использования полномочий в области внешней торговли, но ее логика распространяется и на другие полномочия, предусмотренные статьей I. Поскольку полномочия «карать ... преступления против международного права»<sup>293</sup> и утверждать соглашения, заключенные исполнительной властью,<sup>294</sup> имеют очевидные международные стороны, способность Конгресса эффективно осуществлять эти полномочия также часто зависит от экстерриториального установления фактов. Конгрессу может потребоваться связаться с правительствами других стран, чтобы, например, принять решение о надлежащем наказании за нарушение международного уголовного права или определить, следует ли одобрить предлагаемое международное соглашение. Аналогичным образом Конгрессу может понадобиться провести переговоры с иностранным правительством, чтобы определить, как осуществлять свои полномочия по ассигнованиям.<sup>295</sup> И нет никаких оснований ограничивать дипломатические полномочия этими областями — законодательная дипломатия может быть конституционной в той мере, в какой ее способность содействовать установлению фактов делает ее необходимой для эффективного

This is particularly true if one interprets Article II in accordance with the Discrete Powers Thesis, which relies on similar logic in concluding that Sections 2 and 3 establish an executive power with broad functional contours.

One might argue in response that legislative diplomacy is actually unnecessary as a fact-finding tool.

The State Department and executive intelligence agencies collect far more information than CODELs ever could.

Thus, rather than confer directly with foreign governments, Congress could simply rely on the executive as its source of information from abroad.<sup>296</sup>

Such an arrangement would leave Congress with the power to investigate domestic facts and the president with the power to investigate those that are foreign.

There are several problems with this position, however.

First, there is reason to doubt that executive agencies can always provide the information that legislators seek.

By using the prestige of their position as elected federal officials, CODEL members may be able to acquire information that embassy staff cannot.

It is apparently in part for this reason that inquisitive embassy officials often attend CODEL meetings with foreign leaders who are otherwise hard to reach.<sup>297</sup>

Direct interaction with foreign officials and observation of foreign conditions may illuminate details that a third-party report cannot.

As long as legislative diplomacy can aid fact-finding in unique ways, there is a policy argument for Congress not to rely entirely on the executive.

Second, requiring dependence on the executive for information about foreign affairs could make even the drafting of

осуществления любых полномочий по статье I. Это особенно верно, если интерпретировать статью II в соответствии с тезисом о дискретных полномочиях, который опирается на аналогичную логику, утверждая, что разделы 2 и 3 устанавливают исполнительные полномочия с широкими функциональными границами.

В ответ можно возразить, что законодательная дипломатия на самом деле не нужна в качестве инструмента установления фактов. Госдепартамент и разведывательные службы, принадлежащие к исполнительной ветви власти, собирают гораздо больше информации, чем когда-либо могли ОДК. Таким образом, вместо того, чтобы напрямую общаться с иностранными правительствами, Конгресс мог бы просто полагаться на исполнительную власть в качестве источника информации о положении за рубежом.<sup>296</sup> Такой порядок оставил бы Конгрессу полномочия по установлению фактов внутри страны, а президенту – в других странах.

Однако с этой позицией есть ряд проблем.

Во-первых, основания сомневаться в том, что органы исполнительной власти всегда смогут предоставить информацию, которая нужна законодателям. Используя престиж своего положения в качестве избранных федеральных должностных лиц, члены ОДК могут получить информацию, недоступную сотрудникам посольства. По-видимому, отчасти по этой причине любознательные сотрудники посольств часто посещают встречи ОДК с иностранными лидерами, иначе труднодостижимыми.<sup>297</sup>

Прямое взаимодействие с иностранными должностными лицами и наблюдение за ситуацией в других странах могут прояснить детали, которые не будут представлены в отчете третьей стороны. Пока законодательная дипломатия может лишь ей присущим способом способствовать установлению фактов, у Конгресса есть политический аргумент в пользу того, чтобы не полагаться всецело на исполнительную власть. Во-вторых, зависимость от исполнительной власти в отношении информации об иностранных делах

foreign affairs legislation dependent on executive cooperation that may not be forthcoming.<sup>298</sup>

That arrangement would interfere with the allocation of legislative power to Congress.

Finally, the Supreme Court precedent discussed above does not suggest any territorial limits to Congress's investigatory powers.<sup>299</sup>

## **B. Limits on the Enumerated Powers Doctrine**

While the implications of the enumerated powers doctrine are fairly clear, there is reason to question whether the doctrine applies at all.

First, it does not apply even on its own terms to individual communications that lack an institutional signature—essentially anything said by NODEL members. Article I is generally agnostic to the conduct of individual legislators; it does not give them any government powers.<sup>300</sup>

Section 1 vests “all legislative Powers [t]herein granted” in “a Congress of the United States,” rather than in each individual comprising it.<sup>301</sup>

As a result, no single legislator can pass legislation, impeach a federal officer, provide advice and consent to a treaty, or confirm a nominee for executive or judicial office.<sup>302</sup>

And because individual legislators are in a sense powerless, Article I is generally unconcerned with imposing textual limits on their conduct.<sup>303</sup>

This is why no one worries about the Article I basis for legislator opeds and constituent services.

It is also why purely individual legislative diplomacy is permissible as long as it does not violate Article II.

Of course, this point explains the basis for

может поставить даже разработку законодательства в сфере внешней политики в зависимость от согласия исполнительной ветви, которого может и не быть.<sup>298</sup> Такой порядок нарушал бы принцип наделения Конгресса законодательной властью.

Наконец, рассмотренный выше прецедент Верховного суда не предполагает каких-либо территориальных рамок, ограничивающих право Конгресса по проведению расследования.<sup>299</sup>

## **B. Пределы доктрины перечисленных полномочий**

Хотя последствия доктрины оговоренных полномочий вполне ясны, есть основания усомниться в том, применима ли эта доктрина вообще. Во-первых, она не применима даже на своих собственных условиях к индивидуальной коммуникации, не имеющей «институциональной подписи» – а это, по сути, все заявления членов НОДК. Статья I, как правило, не берет во внимание поведение отдельных законодателей; она не наделяет их никакими правительственными полномочиями.<sup>300</sup>

Раздел 1 наделяет «всеми законодательными полномочиями, предоставленными в настоящем документе», Конгресс Соединенных Штатов, а не каждое лицо, входящее в его состав.<sup>301</sup>

Как следствие ни один законодатель не может принять закон, объявить импичмент федеральному должностному лицу, дать «совет и согласие» на заключение договора или утвердить кандидатуру на исполнительную или судебную должность.<sup>302</sup> И поскольку каждый по отдельности законодатель в некотором смысле бессильны, в статье I в целом отсутствуют какие-либо ограничения на их поведение.<sup>303</sup> Вот почему никого особенно не волнует, как выглядят в свете статьи I политические выступления законодателей в прессе и их услуги избирателям. И именно поэтому только индивидуальная законодательная дипломатия допускается до тех пор, пока она не нарушает статью II.

Конечно, этот пункт подводит основу только

only some communications. As explained earlier, Congress as a body funds much of its members' diplomacy by authorizing a permanent appropriation for official foreign travel,<sup>304</sup> and it has passed numerous statutes establishing official legislative contacts with other governments.<sup>305</sup> CODEL travel happens only with the authorization of congressional leadership.<sup>306</sup> Congress has developed a practice of receiving foreign heads of state for official addresses.<sup>307</sup>

And CODEL members on occasion use their meetings with foreign officials to communicate on behalf of Congress.<sup>308</sup> Many of these activities involve acts of Congress itself.

Others suggest that legislative diplomacy may rely on an internal delegation of Congress's institutional powers to individual members.

The doctrine of enumerated powers would still demand an Article I basis to that extent. But there are also reasons to question whether the doctrine applies even to legislative diplomacy that is institutional in character.

First, functionalist arguments that emphasize nontextual factors are common in Supreme Court precedent and other analyses on foreign affairs powers.

Among the most influential of these is Justice Frankfurter's *Youngstown* concurrence, which explained that "a systematic, unbroken, executive practice, long pursued to the knowledge of the Congress and never before questioned, engaged in by Presidents who have also sworn to uphold the Constitution . . . may be treated as a gloss on 'executive Power' vested in the President by § 1 of Art. II."<sup>309</sup>

Subsequent cases have also adopted this view<sup>310</sup> and thus established that customary practice can resolve textual indeterminacy.

под часть внешней коммуникации Конгресса. Как объяснялось ранее, Конгресс как орган финансирует немалую долю дипломатической деятельности своих членов, санкционируя постоянные ассигнования на официальные зарубежные поездки,<sup>304</sup> и он принял не один закон, предусматривающий официальные контакты законодателей с правительствами других стран.<sup>305</sup> Поездки ОДК осуществляются только с разрешения руководства Конгресса.<sup>306</sup> Конгресс разработал практику приема глав иностранных государств для официальных выступлений.<sup>307</sup>

И члены ОДК время от времени используют свои встречи с иностранными официальными лицами для того, чтобы выступить от имени Конгресса.<sup>308</sup> Многие из этих мероприятий связаны с актами самого Конгресса. В других случаях можно предположить, что законодательная дипломатия опирается на внутреннее делегирование Конгрессом своих институциональных полномочий отдельным членам. Доктрина перечисленных полномочий по-прежнему требует для этого оснований согласно статье I. Но есть также причины усомниться в том, применима ли эта доктрина даже к законодательной дипломатии, имеющей институциональный характер.

Во-первых, аргументы с позиций функционализма, делающие упор на нетекстуальные факторы, часто встречаются в прецедентах Верховного суда и других документах, где анализируются внешнеполитические правомочия. Среди наиболее авторитетных – мнение судьи Франкфуртера в деле компании *Youngstown*, в котором говорится, что «систематическая, непрерывная практика исполнительной власти, имеющая, как известно Конгрессу, давнюю историю и никогда ранее не подвергавшаяся сомнению, осуществляемая президентами, которые также клялись соблюдать Конституцию ... может рассматриваться как благоприятное толкование 'исполнительной власти', предоставленной Президенту в соответствии с § 1 статьи II».<sup>309</sup>

В последующих делах также придерживались этой точки зрения,<sup>310</sup> и таким образом стало нормой, что привычная практика позволяет



Factors such as the consistency of the practice, the number of times the executive engaged in it, the period of time over which it was repeated, the number of presidents who participated, whether Congress had notice of its occurrence, and whether Congress acquiesced will influence whether a constitutional custom has formed.<sup>311</sup>

A similar analysis might be instructive here as well, not because legislative diplomacy concerns legislative acquiescence to customary executive acts but because the practice raises converse questions about whether legislative custom and executive response can expand or contract the powers of Congress.

The converse analysis would simply look for evidence that legislative diplomacy is a custom and affirm its constitutionality as long as the practice is customary and not clearly contrary to other sources of meaning.<sup>312</sup>

A second, independent reason to question the applicability of the doctrine of enumerated powers is the Supreme Court's famous Curtiss-Wright decision.<sup>313</sup>

There, the Court addressed whether a joint resolution of Congress authorizing the president to decide whether to prohibit certain arms sales to Paraguay and Bolivia effected an invalid delegation of legislative power to the executive.<sup>314</sup>

Upholding the delegation, the Court explained in dicta that the doctrine of enumerated powers applies only to powers that the colonies possessed on an individual basis prior to the Constitution's adoption.<sup>315</sup>

Because no individual colony possessed "powers of external sovereignty," it followed that the doctrine did not apply to foreign affairs powers, which "would have vested in the federal government as

разрешить текстуальную неопределенность. Сформируется ли при этом конституционный обычай, зависит от таких факторов, как постоянство данной практики, в скольких случаях к ней прибегала исполнительная власть, период времени, в течение которого она повторялась, количество участвовавших в этом президентов, знал ли Конгресс о происходящем и давал ли на то свое молчаливое согласие.<sup>311</sup>

Аналогичный анализ может быть здесь и поучительным, но не потому, что законодательная дипломатия зависит от молчаливого согласия законодателей с привычными деяниями исполнительной власти, а потому, что практика ставит вопрос в отношении того, могут ли законодательный обычай и ответ исполнительной власти расширять или сокращать полномочия Конгресса. Обратный анализ просто искал бы свидетельства того, что законодательная дипломатия является обычаем, и подтвердил бы ее конституционность при условии, что данная практика является привычной и явно не противоречит другим источникам значений.<sup>312</sup>

Второй и независимой причиной для сомнения в применимости доктрины перечисленных полномочий является знаменитое решение Верховного суда по делу Curtiss-Wright.<sup>313</sup> Там Суд рассматривал вопрос о том, привела ли совместная резолюция Конгресса, уполномочивающая президента решать, следует ли запретить продажу определенных вооружений Парагваю и Боливии, к необоснованному делегированию законодательных правомочий исполнительной ветви.<sup>314</sup> Поддерживая делегирование, Суд объяснил в рамках отдельных замечаний, что доктрина перечисленных полномочий применяется только к тем правам, которыми колонии обладали в индивидуальном порядке до принятия Конституции.<sup>315</sup>

Поскольку ни одна отдельная колония не обладала «правом внешнего суверенитета», доктрина не распространяется на полномочия по иностранным делам, которые «были бы предоставлены федеральному правительству в качестве необходимых спутников

necessary concomitants of nationality” even “if they had never been mentioned in the Constitution.”<sup>316</sup>

Foreign affairs powers thus have an extraconstitutional source—the national sovereignty of the United States as a “member of the family of nations.”<sup>317</sup> Curtiss-Wright has plenty of critics,<sup>318</sup> but the Supreme Court arguably continues to endorse its reasoning today.<sup>319</sup>

Under that reasoning, Congress might permissibly engage in subsovereign diplomacy even if there is no Article I basis for doing so, given that sovereignty empowers the United States to choose freely its mode of communication with foreign governments.

If foreign affairs powers are generally extraconstitutional, then perhaps Congress, too, can claim diplomacy powers grounded in national sovereignty.

In the next Section, I explain the logic of looking to custom or sovereignty to evaluate institutional diplomacy by Congress. I then argue that the practice would be constitutional under both frameworks.

### C. Beyond Enumerated Powers

If legislative diplomacy is not limited by the text of Article I, then the practice is generally constitutional.

Individual communications that lack an institutional signature are permissible as long as they comport with Article

IV. Institutional communications of an investigatory nature are permissible as an exercise of Congress’s implied power to engage in extraterritorial investigations, and declarations of war are permissible under the Declare War Clause.<sup>320</sup>

Any other institutional communications are in turn permissible if customary, as long as it is appropriate to treat official custom as a determinant of legislative power.

государственности гражданства», даже «если бы они никогда не упоминались в Конституции».<sup>316</sup>

Таким образом, полномочия по иностранным делам имеют внеконституционный источник – национальный суверенитет Соединенных Штатов как «члена семьи наций».<sup>317</sup> У решения по Curtiss-Wright много критиков,<sup>318</sup> но Верховный суд, очевидно, и сегодня продолжает придерживаться своих доводов.<sup>319</sup> Исходя из логики решения, Конгресс мог бы законно участвовать в субсуверенной дипломатии, даже при отсутствии оснований для этого в статье I, поскольку суверенитет дает Соединенным Штатам право свободно выбирать способ общения с иностранными государствами. И если внешнеполитические полномочия являются в целом внеконституционными, то, возможно, Конгресс тоже может претендовать на дипломатические полномочия, основанные на национальном суверенитете. В следующем разделе я объясню логику обращения к обычаям или суверенитету для оценки институциональной дипломатии Конгресса и попытаюсь доказать, что такая практика была бы конституционной в обоих случаях.

### C. За пределами перечисленных полномочий

Если законодательная дипломатия не ограничена положениями статьи I, то такая практика является в целом конституционной. Индивидуальная коммуникация при отсутствии институциональной подписи допустима при условии, что она соответствует статье II. Институциональная коммуникация в целях расследования допустима в качестве осуществления подразумеваемых полномочий Конгресса по проведению экстерриториальных расследований, а объявление войны допустимо в соответствии с положением о праве на объявление войны.<sup>320</sup> Любые другие институциональные сношения, в свою очередь, допустимы, если это принято, до тех пор, пока уместно рассматривать официальный обычай как один из определяющих факторов

Alternatively, other institutional communications may be permissible as an exercise of extraconstitutional power grounded in U.S. sovereignty, as long as there is a justification for allocating a portion of the sovereignty-based power of international diplomacy to Congress rather than the president.

Beginning with the converted Frankfurter framework, custom-based analyses of legislative power are not unprecedented.

In *Field v. Clark*, for example, the Court relied heavily on longstanding legislative custom in rejecting a nondelegation challenge to a statute that authorized the president to suspend free trade in certain products in retaliation for foreign tariffs on U.S. agricultural exports.<sup>321</sup>

The Court explained that “the practical construction of the Constitution, as given by so many acts of Congress, and embracing almost the entire period of our national existence, should not be overruled, unless upon a conviction that such legislation was clearly incompatible with the supreme law of the land.”<sup>322</sup>

More recently, in *Hamdan v. Rumsfeld*, the Court held that the system of military commissions established under President George W. Bush was invalid because it violated federal statutory provisions, the constitutionality of which relied heavily on longstanding practice.<sup>323</sup>

Scholars have also employed functionalism in constructing arguments in favor of legislative power.<sup>324</sup>

Moreover, there is a good argument that the logic of functionalism applies more persuasively to analyses about the powers of Congress than those of the executive.

A standard view holds that one branch’s acquiescence to the official practice of the other informs constitutional meaning, either because it demonstrates an interbranch agreement about the practice’s constitutionality or practical workability or because it is

законодательной власти.

В качестве альтернативы другие институциональные сношения могут быть допустимы как формы осуществления внеконституционной власти, основанной на суверенитете США, при условии, что есть основания для выделения части дипломатических полномочий, основанных на суверенитете, Конгрессу, а не президенту.

Начиная с мнения судьи Франкфуртера, анализ полномочий законодательной власти, основанный на обычае, не является чем-то новым. В деле *Field v. Clark*, например, Верховный суд в значительной степени опирался на давний законодательный обычай, отклоняя попытку оспорить доктрину о неделегировании полномочий в законе, разрешавшем президенту приостанавливать свободную торговлю определенными товарами в отместку за иностранные тарифы на экспортируемую США сельскохозяйственную продукцию.<sup>321</sup> Суд пояснил, что «практическое толкование Конституции, изложенное во многих актах Конгресса и охватывающее почти весь период нашего национального существования, может быть отменено только при убежденности, что такое законодательство явно несовместимо с высшим законом страны».<sup>322</sup> Совсем недавно, в деле *Hamdan v. Rumsfeld*, Суд постановил, что система военных комиссий, созданная при президенте Джордже Буше-младшем, не имеет силы, поскольку нарушает положения федерального законодательства, конституционность которых в значительной степени основывалась на многолетней практике.<sup>323</sup> Правоведы также использовали функционализм, выстраивая аргументы в пользу законодательной власти.<sup>324</sup>

Более того, есть веский аргумент в пользу того, что логика функционализма более убедительна, когда она применяется к анализу полномочий Конгресса, а не исполнительной власти. Согласно стандартной точке зрения, молчаливое согласие одной ветви власти с официальной практикой другой имеет значение для Конституции либо потому, что демонстрирует согласие ветвей власти в отношении конституционности или

evidence that the acquiescing branch has waived its institutional prerogatives.<sup>325</sup>

As Curtis Bradley and Trevor Morrison explained recently, that logic applies best to questions about executive acquiescence to congressional practice because the president encounters fewer structural impediments to protecting his constitutional prerogatives and has a greater political incentive to protect them.<sup>326</sup>

For example, while Congress requires majorities in both houses to pass legislation, the president can often act unilaterally.

And individual members of Congress have little incentive to expend resources protecting institutional powers that will not benefit them directly.<sup>327</sup>

As a result, the absence of executive objection to legislative practice is generally a more reliable indication of agreement or waiver than the absence of congressional objection to executive practice.

Moreover, there is analytical space for a functionalist resolution to the question about subsovereign, noninvestigatory legislative diplomacy because that practice does not clearly violate any textual commands from Articles I and II or their original meaning.<sup>328</sup>

Moving to *Curtiss-Wright*, even if one accepts the view that there are extraconstitutional foreign affairs powers, it does not necessarily follow that Congress gets to exercise them.

In that decision, the Court asserted a robust vision of executive power, even quoting John Marshall's statement that the president is the "sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations."<sup>329</sup>

On this view, sovereignty confers extraconstitutional powers on the federal government, but most of them belong to the president.

практической применимости данной практики, либо потому, что молчаливо соглашающаяся ветвь власти отказывается от своих институциональных прерогатив.<sup>325</sup> Как недавно объяснили Кертис Брэдли и Тревор Моррисон, эта логика лучше всего применима к вопросам о согласии исполнительной власти с практикой Конгресса, поскольку президент сталкивается с меньшим количеством структурных препятствий при защите своих конституционных прерогатив и имеет больший политический стимул для их защиты.<sup>326</sup> Например, в то время как Конгресс требует большинства в обеих палатах для принятия законодательства, президент часто может действовать в одностороннем порядке. И у отдельных членов Конгресса мало стимулов тратить ресурсы на защиту институциональных полномочий, которые не принесут им прямой выгоды.<sup>327</sup> В результате отсутствие возражений исполнительной власти против законодательной практики является в целом более надежным показателем согласия или отказа от своих прав, чем отсутствие возражений Конгресса против практики исполнительной власти. Более того, есть аналитический простор для функционалистского решения вопроса о субсуверенной законодательной дипломатии, не связанной с расследованиями, поскольку эта практика явно не нарушает никаких текстуальных предписаний статей I и II или их первоначального значения.<sup>328</sup>

Переходя к делу *Curtiss-Wright*, следует заметить, что даже если принять тезис о существовании внеконституционных полномочий по иностранным делам, из этого не обязательно следует, что Конгресс сможет их осуществлять. В этом решении Суд представил четкое видение исполнительной власти, процитировав заявление Джона Маршалла, что президент является «единственным органом страны в ее внешних сношениях и ее единственным представителем с иностранными государствами».<sup>329</sup> При таком взгляде суверенитет наделяет федеральное правительство дополнительными конституционными полномочиями, но в большинстве своем они принадлежат

Moreover, because national sovereignty includes the power to decide the various means by which the government will interface with external actors,<sup>330</sup> the sovereignty-based powers of the president might conceivably include control over all diplomatic communications, subsovereign or otherwise.

Curtiss-Wright may therefore require a justification for allocating extraconstitutional diplomacy power elsewhere, such as to Congress.

There is a plausible argument that legislative custom can provide the necessary justification here as well.

First, while Curtiss-Wright supports a broad vision of executive power, it does not suggest that all extraconstitutional powers belong to the president.

Even taking as doctrine John Marshall's statement that the president is the "sole organ of the nation in its external relations,"<sup>331</sup> it does not follow that the decision prohibits Congress from relying on extraconstitutional power to engage in subsovereign diplomacy.

Second, once one concludes that foreign affairs powers can be extraconstitutional, there is little to guide the analysis on whether any given power resides in Congress or in the president.

Certainly the text ceases to be determinative.

In that event, customary practice might be a necessary guide.

Assuming, therefore, that it is permissible to look to custom, either as a gloss on Article I or as an indicium of the allocation of extraconstitutional power, the strength of the argument in favor of noninvestigatory diplomacy by Congress hinges largely on the level of generality with which we frame the practice and the executive response.

президенту. Более того, поскольку национальный суверенитет включает в себя право определять различные средства, с помощью которых правительство будет взаимодействовать с внешними субъектами,<sup>330</sup> полномочия президента, основанные на суверенитете, могут предположительно включать контроль над всеми дипломатическими коммуникациями – субсуверенными и другими. Поэтому в деле Curtiss-Wright может потребоваться обоснование для выделения дополнительных полномочий конституционной дипломатии другим сторонам – например, Конгрессу.

Есть вполне убедительный аргумент в пользу того, что законодательный обычай может обеспечить необходимое обоснование и здесь.

Во-первых, хотя решение по делу Curtiss-Wright поддерживает широкое видение исполнительной власти, оно не предлагает считать, что все внеконституционные полномочия принадлежат президенту.

Даже если принять заявление Джона Маршалла о том, что президент является «единственным органом страны в ее внешних сношениях»,<sup>331</sup> в качестве доктрины, из этого не следует, что решение запрещает Конгрессу полагаться на внеконституционные полномочия для участия в субсуверенной дипломатии. Во-вторых, как только кто-то приходит к выводу, что полномочия по иностранным делам могут быть внеконституционными, мало что может подсказать, принадлежат ли те или иные права Конгрессу или президенту. Конечно же, текст перестает играть свою определяющую роль. И в этом случае путеводной звездой может стать обычная практика.

Таким образом, если допустимо обратиться к обычаю – либо за благоприятным толкованием статьи I, либо как к показателю распределения внеконституционных полномочий, то сила аргумента в пользу не связанной с расследованиями дипломатии Конгресса в значительной мере зависит от того, насколько широко мы определяем практику и реакцию



If we think about legislative diplomacy in general terms, treating all communications alike regardless of their content, then there are more data points from which to draw an inference of custom.

The evidence discussed in Part I of this Article suggests that legislators from both chambers and various parties have frequently lobbied foreign officials since the Founding.<sup>332</sup>

Moreover, as long as the evidence from 2009 is not aberrational, the executive has known of the practice and generally declined to object.<sup>333</sup>

Presidents have backed all manner of legislative diplomacy—noninvestigatory acts included—by signing the legislation that has authorized it.<sup>334</sup>

And the Defense and State Departments routinely facilitate the practice by providing logistical support.<sup>335</sup>

Finally, the executive is plainly on notice that legislators lobby foreign governments, as embassy officials often accompany CODELs to meetings, and yet no one appears to object.<sup>336</sup>

Noninvestigatory communications, therefore, have likely formed a gloss on legislative power that enables Congress to act beyond the limits suggested by a formalistic analysis of Article I text alone.

Greater scrutiny of contemporary practice, however, raises questions about the extent of the custom and executive support.

For example, even if legislators have routinely lobbied foreign governments since the Founding, it is not clear that they have, in doing so, also established a more specific custom of speaking on behalf of the United States.

Further historical research is needed to confirm the customary status of executive delegation.

Likewise, not all acts of noninvestigatory diplomacy receive specific executive acquiescence.

исполнительной власти. Если мы думаем о законодательной дипломатии в общих чертах, рассматривая все эпизоды коммуникации одинаково независимо от их содержания, то получаем больше данных для вывода об обычае. Свидетельства, упомянутые в части I настоящей статьи, говорят нам, что члены обеих палат и разных партий часто лоббировали иностранных должностных лиц с момента основания США.<sup>332</sup>

Более того, если доказательства 2009 г. справедливы, исполнительная власть знала об этой практике и, как правило, уклонялась от возражений на этот счет.<sup>333</sup>

Президенты поддерживали все формы законодательной дипломатии, включая не связанную с расследованиями, подписывая санкционирующие ее законы.<sup>334</sup>

А Министерство обороны и Госдепартамент регулярно содействуют этой практике, предоставляя материально-техническую поддержку.<sup>335</sup>

Наконец, исполнительная власть явно знает, что законодатели лоббируют иностранные правительства, поскольку сотрудники посольств часто сопровождают членов ОДК на встречи, и все же никто, похоже, не возражает.<sup>336</sup>

Таким образом, не связанная с расследованиями коммуникация могла сформировать то благоприятное представление о законодательных полномочиях, которое позволяет Конгрессу выходить за рамки, предложенные формалистским анализом только текста статьи I.

Однако более тщательное изучение современной практики вызывает вопросы о масштабах обычая и его поддержки со стороны исполнительной власти. Например, даже если законодатели регулярно лоббировали иностранные правительства с момента основания государства, неясно, установили ли они при этом более конкретный обычай выступать от имени Соединенных Штатов. Для подтверждения, что делегирование полномочий исполнительной власти имеет статус обычая, нужны дальнейшие исторические исследования. Аналогичным образом, исполнительная власть молчаливо одобряет далеко не на все акты не связанной с

Sometimes the executive expressly disapproves, such as when Secretary Hillary Clinton opposed one CODEL's travel to Afghanistan after receiving objections from President Hamid Karzai.<sup>337</sup>

In these cases, Congress's power may be no more than that granted by Article I and thus limited to investigatory communication.

## CONCLUSION

For a long time, legislative diplomacy has been an enigma, both empirically and doctrinally.

But WikiLeaks and other sources now make clear that the practice is an established means by which the United States engages with the world.

This evidence raises important and previously overlooked questions about the separation of powers.

I have argued that diplomacy attributable exclusively to individual members of Congress is constitutional as long as the practice honors the president's power to speak on behalf of the United States.

But the analysis is more complicated where Congress itself is involved or where its members act as institutional agents.

Here, one's view on constitutionality will hinge primarily on one's preexisting position regarding the role of the enumerated powers doctrine in foreign affairs. Those who adhere to the enumerated powers doctrine must conclude that Congress's diplomacy powers are limited to declaring war and communicating with foreign nations for investigative purposes, and must recognize that Congress frequently violates the separation of powers by engaging in activities such as lobbying foreign governments, holding interparliamentary exchanges, and speaking for the president. Those who reject the enumerated powers doctrine must in turn accept that legislative diplomacy is generally constitutional

расследованиями дипломатии. Иногда она высказывает явное неодобрение, как, например, сделала госсекретарь Хиллари Клинтон, выступив против одной ОДК в Афганистан после протестов президента Хамида Карзая.<sup>337</sup> В этих случаях полномочия Конгресса могут сводиться к тем, что предоставлены ему статьей I, и, следовательно, ограничиваться расследованием.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Долгое время законодательная дипломатия оставалась загадкой как с эмпирической, так и с доктринальной точки зрения. Но WikiLeaks и другие источники теперь ясно дают понять, что эта практика является устоявшимся средством взаимодействия Соединенных Штатов с остальным миром.

Это свидетельство поднимает важные вопросы о разделении властей, на которые раньше не обращали внимания.

Я утверждаю, что дипломатия отдельных конгрессменов является конституционной до тех пор, пока соблюдается право президента говорить от имени Соединенных Штатов.

Сложнее там, где участвует сам Конгресс или где его члены выступают в качестве институциональных агентов.

Здесь чье-либо мнение о конституционности будет зависеть в первую очередь от его или ее отношения к роли доктрины перечисленных полномочий в иностранных делах.

Те, кто придерживается доктрины перечисленных полномочий, должны прийти к выводу, что дипломатические полномочия Конгресса сводятся к объявлению войны и контактам с иностранными государствами в целях расследования, и признать, что Конгресс часто нарушает разделение властей, участвуя в таких мероприятиях, как лоббирование иностранных правительств, проведение межпарламентских обменов и заявления от имени президента. Те, кто отвергает доктрину перечисленных полномочий, должны, в свою очередь, принять точку зрения, что законодательная дипломатия является в целом

regardless of communicative purpose due to well-established custom.

These conclusions have a number of important implications for the theory and practice of U.S. foreign relations.

Perhaps the most obvious is that expressions of the orthodox position on the separation of diplomacy powers are often imprecise and always incomplete.

They are imprecise because they tend to overstate the president's power, which is exclusive only with respect to communications on behalf of the United States.

And they are incomplete because they wholly neglect the power of Congress.

If the orthodox model depicts the president as a monopolistic diplomat, theory and practice now support a model that is decentralized and pluralistic.

By demonstrating as much, the analysis of legislative diplomacy bolsters preexisting critiques of the "one voice" metaphor in U.S. foreign relations law.<sup>338</sup>

This analysis also serves as a counterpoint to longstanding and widely held views about the balance of power between the president and Congress in foreign affairs. By all accounts, the president has steadily accrued power at the expense of Congress over the last several decades, to the point where he now dominates the field.<sup>339</sup>

Explanations for this trend include Supreme Court decisions from the 1930s and 1940s,<sup>340</sup> executive initiative, and congressional acquiescence.<sup>341</sup>

Such accounts, however, have overlooked legislative diplomacy and its contribution to Congress's side of the power scale.

By participating directly in foreign relations, legislators have collected information on overseas developments directly from primary sources, pressed foreign governments to act in accordance with congressional preferences, and aired views that at times contradicted executive policy.

конституционной независимо от коммуникативной цели в силу устоявшихся обычаев.

Эти выводы имеют ряд важных последствий для теории и практики международных отношений США. Возможно, наиболее очевидным из них является то, что ортодоксальная позиция по разделению дипломатических полномочий формулируется часто неточно и всегда неполно.

Неточно, потому что такие формулировки склонны преувеличивать полномочия президента, которые являются исключительными, только когда речь идет о коммуникации от имени Соединенных Штатов. И неполно, поскольку совершенно пренебрегают полномочиями Конгресса. Если ортодоксальная модель изображает президента как дипломата-монополиста, то теория и практика в настоящее время поддерживают децентрализованную и плюралистическую модель. Демонстрируя это, анализ законодательной дипломатии подкрепляет ранее существовавшую критику метафоры «одного голоса» в законодательстве США о международных отношениях.<sup>338</sup>

Настоящий анализ служит также контраргументом давним и широко распространенным взглядам на соотношение сил между президентом и Конгрессом в иностранных делах. Судя по всему, последние несколько десятилетий президенты неуклонно наращивали свою власть за счет Конгресса и сейчас доминируют в этой области.<sup>339</sup>

Эту тенденцию объясняют решения Верховного суда 1930-1940-х гг.,<sup>340</sup> инициативность исполнительной власти и молчаливое согласие Конгресса.<sup>341</sup>

В таких пояснениях, однако, упускается из виду законодательная дипломатия и ее вклад в пользу Конгресса на весах власти.

В ходе своего непосредственного участия в международных делах законодатели собирали информацию о событиях за рубежом из первых рук, склоняли иностранные правительства к действиям в соответствии с предпочтениями Конгресса и высказывали мнения, которые порой противоречили политике

These acts have reduced congressional dependence on executive fact-finding, amplified Congress's voice, and complicated the ability of the president to control the execution of U.S. foreign relations.

Although the president still dominates, legislative diplomacy suggests that the narrative of overwhelming dominance is overstated.

Further, legislative diplomacy has implications for the doctrine of dormant foreign affairs preemption.

At its most robust, the doctrine holds that the Constitution's allocation of powers to the federal government implicitly bars states and localities from taking actions with adverse foreign policy implications that are more than "incidental."<sup>342</sup>

But because the doctrine restricts only nonfederal actors, members of the House and Senate can easily avoid its limits even while operating as de facto agents for state and local interests.

The WikiLeaks cables demonstrate that legislators regularly operate in this fashion.<sup>343</sup> Thus, ironically, federal legislative diplomacy complicates federal exclusivity in foreign affairs; the practice shows that the current doctrine cannot achieve its purposes even if state and local governments fully honor its terms.

When faced with a choice between honoring constituent preferences or federal policy, it is questionable that members of Congress will consistently choose the latter. The horizontal dispersion of diplomatic activity also has practical benefits and drawbacks. In general, legislative diplomacy democratizes U.S. foreign relations, and its investigatory dimension helps Congress to develop effective legislative solutions to foreign policy problems.

The proliferation of voices, however, may

исполнительной власти.

Тем самым они уменьшили зависимость Конгресса от исполнительной власти в деятельности по установлению фактов, усилили его влияние и усложнили президенту контроль над реализацией внешней политики США. Хотя президент по-прежнему доминирует в этой сфере, законодательная дипломатия позволяет предположить, что тезис о подавляющем доминировании преувеличен.

Кроме того, законодательная дипломатия имеет последствия для доктрины «скрытого преимущественного права в иностранных делах». Согласно этой доктрине, Конституция распределяет полномочия федеральному правительству таким образом, что косвенно запрещает штатам и местным властям предпринимать действия с отрицательными внешнеполитическими последствиями, которые выходят за рамки «побочных».<sup>342</sup>

Но поскольку эта доктрина предусматривает ограничения только для нефедеральных субъектов, члены Палаты представителей и Сената могут легко избежать ее действия, даже выступая в качестве фактических агентов штатных и местных интересов.

Телеграммы WikiLeaks демонстрируют, что законодатели регулярно так и поступают.<sup>343</sup> Таким образом, по иронии судьбы, дипломатия федеральных законодателей мешает федеральной эксклюзивности во внешних делах; практика показывает, что данная доктрина не достигает своих целей, даже если правительства штатов и местные органы власти полностью соблюдают ее условия.

Если возникает выбор между предпочтениями избирателей и федеральной политикой, сомнительно, что члены Конгресса будут постоянно выбирать второе. Горизонтальное распределение дипломатической деятельности также имеет практические преимущества и недостатки. В целом законодательная дипломатия демократизирует международные отношения США, а ее расследовательский аспект помогает Конгрессу находить эффективные законодательные решения внешнеполитических проблем. Однако

also complicate the management of relations with foreign governments by generating confusion about lines of authority and U.S. policy and by infusing into the process parochial, local interests that may conflict with national policy.

Finally, although legislative diplomacy is generally constitutional, participating members of the House and Senate must be cautious.

Absent executive delegation, for example, CODEL members should honor Article II power by avoiding statements on behalf of the United States.

Additionally, legislators should be aware of how their communications might undermine federal exclusivity in foreign affairs. Honoring the spirit of dormant foreign affairs preemption may require CODEL members to ensure that their communications on behalf of state or local interests do not conflict with federal policy in a way that harms U.S. interests.

And legislators should be aware of how their communications might affect the president's ability to negotiate successfully with other governments.

For example, all else being equal, legislative diplomacy will tend to strengthen the president's negotiating position anytime Congress communicates the same position to a foreign government by demonstrating a united front.

Inversely, where Congress takes a position different than that of the president, legislative diplomacy will tend to weaken the president's hand by calling into question the justification for his position or his ability to deliver congressional cooperation.

Of course, even absent legislative diplomacy, the president would typically have to negotiate in light of an anticipated congressional reaction to a proposed

растущее число разных голосов в этой области может также усложнить отношения с другими странами тем, что будет создавать путаницу в отношении пределов полномочий и политики США, а также привнося в процесс узкие местные интересы, которые могут противоречить национальной политике.

Наконец, хотя законодательная дипломатия носит в целом конституционный характер, участвующие в ней члены Палаты представителей и Сената должны проявлять осторожность.

Например, в отсутствие делегирования исполнительных полномочий члены ОДК должны соблюдать положения статьи II и избегать заявлений от имени Соединенных Штатов.

Кроме того, законодатели должны представлять, что их действия могут нарушать федеральную эксклюзивность в иностранных делах. Соблюдая доктрину негласного преимущества в иностранных делах, члены ОДК должны будут следить за тем, чтобы их выступления от имени штатных и местных интересов не противоречили федеральной политике настолько, чтобы нанести ущерб интересам США. Законодатели должны также понимать, как их коммуникация с иностранными партнерами может повлиять на способность президента успешно вести переговоры с правительством этой страны. Например, при прочих равных условиях законодательная дипломатия укрепляет переговорную позицию президента всякий раз, когда Конгресс сообщает ту же позицию иностранному правительству, демонстрируя единый фронт.

И наоборот, там, где Конгресс и президент расходятся во взглядах, законодательная дипломатия может ослабить позицию президента, ставя под сомнение ее обоснованность или его способность обеспечить сотрудничество Конгресса.

Разумеется, даже при отсутствии законодательной дипломатии президенту обычно приходится вести переговоры с учетом ожидаемой реакции Конгресса на



agreement. But the open line of communication between Congress and foreign governments makes it harder for the president to control strategic decisions about whether and when to reveal to negotiating parties information about Congress's views. CODEL members should pursue their various objectives in a way that is sensitive to these dynamics. Future analyses might explore these issues in more detail and thus facilitate a fuller understanding of legislative diplomacy's costs and benefits.

предлагаемое соглашение. Однако открытая линия связи между Конгрессом и иностранными правительствами затрудняет президенту контроль над стратегическим решением о том, когда и следует ли раскрывать информацию о позиции Конгресса. Члены ОДК должны преследовать свои различные цели таким образом, чтобы учитывать эту динамику. Будущие аналитики смогут глубже изучить эти вопросы и тем самым способствовать более полному пониманию издержек и преимуществ законодательной дипломатии.

## ENDNOTES

\* Assistant Professor of Law, Marquette University Law School. Sincere thanks to Bruce Boyden, Louis Fisher, Tom Merrill, David Moore, Michael O'Hear, Chad Oldfather, Glen Staszewski, Irene Ten Cate, and Ingrid Wuerth for helpful comments on earlier drafts, and to Margaret Barr, Sam Berg, Nick Hagman, and Katie Linn for research assistance.

1. Louis Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution* 32 (2d ed. 1996).
2. Compare Michael D. Ramsey, *The Constitution's Text in Foreign Affairs* 51–52, 210 (2007), with Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy* 100 (1950), and Quincy Wright, *The Control of American Foreign Relations* 360 (1922).
3. See, e.g., H. Jefferson Powell, *The President's Authority over Foreign Affairs* 145 (2002); Ramsey, *supra* note 2, at 245; Kenneth W. Thompson, *American Diplomacy and Emergent Patterns* 120 (1962); Donald L. Robinson, *Presidential Prerogative and the Spirit of American Constitutionalism*, in *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy* 114, 118 (David Gray Adler & Larry N. George eds., 1996); Arthur Bestor, *Respective Roles of Senate and President in the Making and Abrogation of Treaties—The Original Intent of the Framers of the Constitution Historically Examined*, 55 *Wash. L. Rev.* 1, 59–60 (1979); Oona A. Hathaway, *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, 119 *Yale L.J.* 140, 206–07 (2009).
4. See, e.g., Curtis A. Bradley & Martin S. Flaherty, *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs*, 102 *Mich. L. Rev.* 545, 624 (2004); Louis Fisher, *Commentary, Congressional Participation in the Treaty Process*, 137 *U. Pa. L. Rev.* 1511, 1517–18 (1989).
5. Phillip R. Trimble, *The President's Foreign Affairs Power*, 83 *Am. J. Int'l L.* 750, 755 (1989).
6. Edward S. Corwin et al., *The President* 214 (5th rev. ed. 1984).
7. U.S. Const. art. II.
8. See, e.g., David C. Hendrickson, *Peace Pact* 242–43 (2003); Jack N. Rakove, *Original Meanings* 267 (1996); Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice* 1, 4 (2d ed. 1952).
9. Henkin, *supra* note 1, at 32.

## СНОСКИ

\* Доцент права юридического факультета Университета Маркетта. Выражаю искреннюю признательность Брюсу Бойдену, Луи Фишеру, Тому Мериллу, Дэвиду Муру, Майклу О'Хиру, Чаду Олдфатеру, Глену Шташевски, Ирене Тен Кейт и Ингрид Вюрт за ценные комментарии на этапе написания статьи и Маргарет Барр, Сэму Бергу, Нику Хэгмену и Кэти Линн за помощь в исследованиях.

- 1 Louis HENKIN, *FOREIGN AFFAIRS AND THE UNITED STATES CONSTITUTION* 32 (2d ed. 1996).
- 2 Compare Michael D. Ramsey, *the constitution's text in foreign affairs* 51-52, 210 (2007), with Elmer Plischke, *conduct of American Diplomacy* 100 (1950), and Quincy Wright, *the Control of American Foreign Relations* 360 (1922).
- 3 See, e.g., H. JEFFERSON POWELL, *THE PRESIDENT'S AUTHORITY OVER FOREIGN AFFAIRS* 145 (2002); RAMSEY, *supra* note 2, at 245; KENNETH W. THOMPSON, *AMERICAN DIPLOMACY AND EMERGENT PATTERNS* 120 (1962); Donald L. Robinson, *Presidential Prerogative and the Spirit of American Constitutionalism*, in *THE CONSTITUTION AND THE CONDUCT OF AMERICAN FOREIGN POLICY* 114, 118 (David Gray Adler & Larry N. George eds., 1996); Arthur Bestor, *Respective Roles of Senate and President in the Making and Abrogation of Treaties—The Original Intent of the Framers of the Constitution Historically Examined*, 55 *WASH. L. REV.* 1, 59-60 (1979); Oona A. Hathaway, *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, 119 *YALE L.J.* 140, 206-07 (2009).
- 4 See, e.g., Curtis A. Bradley & Martin S. Flaherty, *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs*, 102 *MICH. L. REV.* 545, 624 (2004); Louis Fisher, *Commentary, Congressional Participation in the Treaty Process*, 137 *U. PA. L. REV.* 1511, 1517-18 (1989).
- 5 Phillip R. Trimble, *The President's Foreign Affairs Power*, 83 *AM. J. INT'L L.* 750, 755 (1989).
- 6 EDWARD S. CORWIN ET AL., *THE PRESIDENT* 214 (5th rev. ed. 1984).
- 7 U.S. CONST, art. II.
- 8 See, e.g., David C. Hendrickson, *Peace Pact* 242-43 (2003); Jack N. Rakove, *Original Meanings* 267 (1996); Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice* 1, 4 (2d ed. 1952).
- 9 HENKIN, *supra* note 1, at 32.

10. See *infra* notes 129–136 and accompanying text (identifying federal statutes that provide for legislative diplomacy).
11. *Infra* notes 32, 46, 49–65 and accompanying text.
12. *Infra* notes 90–100, 126–136 and accompanying text.
13. See, e.g., Asad Discusses Iran and Gaza with CODEL Specter, *WikiLeaks* (Jan. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/01/09DAMASCUS3.html>.
14. See 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006) (requiring public reports on the costs and destinations of publicly funded foreign travel by members of Congress). In March 2011, Senator Claire McCaskill introduced a bill designed in part to enhance these reporting requirements. The bill was referred to the Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, but nothing has happened since. See *Cleaning up Congress by Providing Accountability for Congressional Foreign Travel Act*, S. 429, 112th Cong. (2011), available at <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/s429/text>.
15. See Christian Stocker, *Leak at WikiLeaks: A Dispatch Disaster in Six Acts*, *Der Spiegel* (Sept. 1, 2011), <http://www.spiegel.de/international/world/leak-at-wikileaks-a-dispatch-disaster-in-six-acts-a-783778.html> (recounting the process by which the State Department cables became available to the public).
16. *Infra* notes 32–65 and accompanying text.
17. Cf. G.R. Berridge & Alan James, *A Dictionary of Diplomacy* 70 (2d ed. 2003) (“Diplomacy is . . . the principal means by which states communicate with each other, enabling them to have regular and complex relations. It is the communications system of the international society.”); Elmer Plischke, *Diplomacy—Search for Its Meaning*, in *Modern Diplomacy* 27, 31–32 (Elmer Plischke ed., 1979) (explaining that one comparatively narrow definition of “diplomacy” embraces “official communications among governments and nations”).
18. *Infra* Sections II.B.2–3.
19. *Infra* Section II.B.2.
20. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 613 (1952) (Frankfurter, J., concurring); see also *id.* at 635–38 (Jackson, J., concurring).
21. *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
22. *Infra* Section II.B.2–3.
23. See *infra* Section I.A.1.a. The distinction is that U.S. government funds pay for CODELS, while funds from private entities such as nonprofit organizations pay for NODELS. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, Former Assistant Secretary of State for Legislative Affairs (Oct. 24, 2012). As assistant secretary of state for legislative affairs, Reynolds and his predecessor, Jeffrey Bergner, were in charge of the Bureau of Legislative Affairs, which is responsible for facilitating congressional foreign travel. See *infra* note 25.
24. *Infra* Section I.A.2.
25. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, Former Assistant Secretary of State for Legislative Affairs (June 13, 2012).
26. See discussion *infra* Section I.A.1.
- 10 See *infra* notes 129-136 and accompanying text (identifying federal statutes that provide for legislative diplomacy).
- 11 *Infra* notes 32, 46, 49-65 and accompanying text.
- 12 *Infra* notes 90-100, 126-136 and accompanying text.
- 13 See, e.g., Asad Discusses Iran and Gaza with CODEL Specter, *WIKILEAKS* (Jan. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/01/09DAMASCUS3.html>.
- 14 See 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006) (требование публикации отчетов по стоимости и направлениям финансируемых из бюджета зарубежных поездок членов Конгресса). В марте 2011 г. сенатор Клер Маккаскилл представила законопроект, который должен был, среди прочего, ужесточить требования к отчетности. Законопроект был передан в комитет Сената по внутренней безопасности и делам правительства, но на этом все закончилось. See *Cleaning up Congress by Providing Accountability for Congressional Foreign Travel Act*, S. 429, 112th Cong. (2011), available at <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/s429/text>.
- 15 See Christian Stocker, *Leak at WikiLeaks: A Dispatch Disaster in Six Acts*, *DER SPIEGEL* (Sept. 1, 2011), <http://www.spiegel.de/international/world/leak-at-wikileaks-a-dispatch-disaster-in-six-acts-a-783778.html> (рассказ о том, каким образом дипломатические телеграммы Госдепартамента
- 16 стали доступны общественности).
- 17 *Infra* notes 32-65 and accompanying text. Cf. G.R. BERRIDGE & ALAN JAMES, *A DICTIONARY OF DIPLOMACY* 70 (2d ed. 2003) («Дипломатия является . . . основным средством общения государств между собой и дает им возможность поддерживать регулярные и сложные отношения. Это – система коммуникации мирового сообщества»); Elmer Plischke, *Diplomacy — Search for Its Meaning*, in *MODERN DIPLOMACY* 27, 31-32 (Elmer Plischke ed., 1979) (объяснение того, что одно относительно узкое определение дипломатии охватывает «официальную коммуникацию между правительствами и народами»).
- 18 *Infra* Sections II.B.2-3.
- 19 *Infra* Section II.B.2.
- 20 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 613 (1952) (Frankfurter, J., concurring); see also *id.* at 635-38 (Jackson, J., concurring).
- 21 *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
- 22 *Infra* Section II.B.2-3.
- 23 See *infra* Section I.A.1.a. Различие в том, что ОДК оплачиваются правительством США, а НОДК – из средств частных лиц, таких как НКО. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, бывшим помощником госсекретаря по законодательным делам (24 октября 2012 г.). Помощники госсекретаря по законодательным делам Рейнольдс и его предшественник Джеффри Бергнер руководили бюро по законодательным делам, отвечавшим за поддержку зарубежных поездок членов Конгресса. See *infra* note 25.
- 24 *Infra* Section I.A.2.
- 25 Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, бывшим помощником госсекретаря по законодательным
- 26 делам (13 июня 2012 г.).

27.E.g., sources cited *infra* notes 29–31.

28. See Kevin Poulsen & Kim Zetter, U.S. Intelligence Analyst Arrested in Wikileaks Video Probe, *Wired* (June 6, 2010, 9:31 PM), <http://www.wired.com/threatlevel/2010/06/leak/>.

29. See, e.g., 156 Cong. Rec. H2495–96 (daily ed. Apr. 13, 2010); 156 Cong. Rec. H1394–95 (daily ed. Mar. 12, 2010); 156 Cong. Rec. H963–70 (daily ed. Feb. 26, 2010); 156 Cong. Rec. S665–73 (daily ed. Feb. 22, 2010); 156 Cong. Rec. H466–68 (daily ed. Feb. 2, 2010); 156 Cong. Rec. H382–83 (daily ed. Jan. 26, 2010); 156 Cong. Rec. H30 (daily ed. Jan. 12, 2010); 155 Cong. Rec. H15,495–96 (daily ed. Dec. 16, 2009); 155 Cong. Rec. H13,341–50 (daily ed. Nov. 19, 2009); 155 Cong. Rec. H12,583–84 (daily ed. Nov. 6, 2009); 155 Cong. Rec. S11,121–29 (daily ed. Nov. 4, 2009); 155 Cong. Rec. H12,041–42 (daily ed. Oct. 28, 2009); 155 Cong. Rec. H11,455 (daily ed. Oct. 15, 2009); 155 Cong. Rec. H11,169–72 (daily ed. Oct. 9, 2009); 155 Cong. Rec. H9996–97 (daily ed. Sept. 25, 2009); 155 Cong. Rec. H9653–67 (daily ed. Sept. 16, 2009); 155 Cong. Rec. H9333–34 (daily ed. Sept. 8, 2009); 155 Cong. Rec. S9048–58 (daily ed. Aug. 6, 2009); 155 Cong. Rec. H8022–23 (daily ed. July 13, 2009); 155 Cong. Rec. H7141–42 (daily ed. June 23, 2009); 155 Cong. Rec. H6070–72 (daily ed. June 2, 2009); 155 Cong. Rec. H6006–07 (daily ed. May 21, 2009); 155 Cong. Rec. H5577–79 (May 13, 2009); 155 Cong. Rec. S5449–55 (daily ed. May 13, 2009); 155 Cong. Rec. H5473–81 (daily ed. May 12, 2009); 155 Cong. Rec. H4996 (daily ed. Apr. 29, 2009); 155 Cong. Rec. H4576–77 (daily ed. Apr. 21, 2009); 155 Cong. Rec. H4515–16 (daily ed. Apr. 2, 2009); 155 Cong. Rec. H3434–35 (daily ed. Mar. 16, 2009). These reports are made pursuant to the Mutual Security Act of 1954 and the International Security Assistance Act of 1978 and are available online. 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006); Foreign Travel Reports, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, [http://clerk.house.gov/public\\_disc/foreign/index.aspx](http://clerk.house.gov/public_disc/foreign/index.aspx) (last visited Aug. 28, 2013).

30. Gift and Travel Filings, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, [http://clerk.house.gov/public\\_disc/giftTravel.aspx](http://clerk.house.gov/public_disc/giftTravel.aspx) (last visited Aug. 28, 2013); Gift Rule/Outside Paid Travel Database, U.S. Senate, [http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=grt](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=grt) (last visited Aug. 28, 2013). These reports are available online pursuant to the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. 2 U.S.C. §§ 104e, 104g (2012). House and Senate rules also regulate privately financed travel. See, e.g., 113th Cong., Rules of the House of Representatives 43–44 (2013) [hereinafter House Rules], available at <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf> (Rule 25.5(b)–(d)); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Gifts, U.S. Senate, <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXV> (last visited Aug. 28, 2013) (Rule 35.2(c)); see also Comm. on Standards of Official Conduct, 110th Cong., 2d Sess., House Ethics Manual 87–105 (2008 ed.) [hereinafter House Ethics Manual], available at [http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008\\_House\\_Ethics\\_Manual.pdf](http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf) (explaining limits on privately financed official travel under the House Ethics Rules); Privately Sponsored Travel Review Process and Public Filings, U.S. Senate Select Comm. on Ethics, <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm?p=Travel> (last visited Aug. 28, 2013) (discussing reporting requirements). I obtained aggregated data on this kind of travel from LegiStorm, an organization that collects and disseminates information on congressional travel and other matters. LegiStorm, <http://www.legistorm.com/> (last visited Aug. 28, 2013).

27 See discussion *infra* Section I.A.I.

28 E.g.y sources cited *infra* notes 29-31.

29 See Kevin Poulsen & Kim Zetter, U.S. Intelligence Analyst Arrested in Wikileaks Video Probe, *Wired* (June 6, 2010, 9:31 PM), <http://www.wired.com/threatlevel/2010/06/leak/>. See, e.g., 156 CONG. REC. H2495-96 (daily ed. Apr. 13, 2010); 156 CONG. REC. H1394–95 (daily ed. Mar. 12, 2010); 156 CONG. REC. H963-70 (daily ed. Feb. 26, 2010); 156 CONG. REC. S665-73 (daily ed. Feb. 22, 2010); 156 CONG. REC. H466-68 (daily ed. Feb. 2, 2010); 156 CONG. REC. H382-83 (daily ed. Jan. 26, 2010); 156 CONG. REC. H30 (daily ed. Jan. 12, 2010); 155 CONG. REC. H15,495-96 (daily ed. Dec. 16, 2009); 155 CONG. REC. H13,341-50 (daily ed. Nov. 19, 2009); 155 CONG. REC. H12,583-84 (daily ed. Nov. 6, 2009); 155 CONG. REC. H12,041-42 (daily ed. Oct. 28, 2009); 155 CONG. REC. H11,455 (daily ed. Oct. 15, 2009); 155 CONG. REC. H11,169-72 (daily ed. Oct. 9, 2009); 155 CONG. REC. H9996-97 (daily ed. Sept. 25, 2009); 155 CONG. REC. H9653-67 (daily ed. Sept. 16, 2009); 155 CONG. REC. H9333-34 (daily ed. Sept. 8, 2009); 155 CONG. REC. S9048-58 (daily ed. Aug. 6, 2009); 155 CONG. REC. H8022-23 (daily ed. July 13, 2009); 155 Cong. Rec. H7141-42 (daily ed. June 23, 2009); 155 Cong. Rec. H6070-72 (daily ed. June 2, 2009); 155 Cong. Rec. H6006-07 (daily ed. May 21, 2009); 155 Cong. Rec. H5577-79 (May 13, 2009); 155 Cong. Rec. S5449-55 (daily ed. May 13, 2009); 155 Cong. Rec. H5473-81 (daily ed. May 12, 2009); 155 Cong. Rec. H4996 (daily ed. Apr. 29, 2009); 155 Cong. Rec. H4576-77 (daily ed. Apr. 21, 2009); 155 Cong. Rec. H4515-16 (daily ed. Apr. 2, 2009); 155 Cong. Rec. H3434-35 (daily ed. Mar. 16, 2009). Эти отчеты представляются согласно требованиям Закона о взаимной безопасности 1954 г. и Закона о содействии международной безопасности 1978 г. и доступны в Интернете. 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006); Foreign Travel Reports, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, [http://clerk.house.gov/public\\_disc/foreign/index.aspx](http://clerk.house.gov/public_disc/foreign/index.aspx) (last visited Aug. 28, 2013).

30 Gift and Travel Filings, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, [http://clerk.house.gov/public\\_disc/giftTravel.aspx](http://clerk.house.gov/public_disc/giftTravel.aspx) (last visited Aug. 28, 2013); Gift Rule/Outside Paid Travel Database, U.S. Senate, [http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=grt](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=grt) (last visited Aug. 28, 2013). Эти отчеты представляются согласно Закону о честном руководстве и открытом правительстве 2007 г. 2 U.S.C. §§ 104e, 104g (2012). Правила П и Сената регулируют и поездки, финансируемые из частных средств. See, e.g., 113TH Cong., Rules of the House of Representatives 43–44 (2013) [далее House Rules], available at <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf> (Rule 25.5(b)–(d)); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Gifts, U.S. Senate, <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXV> (last visited Aug. 28, 2013) (Rule 35.2(c)); see also Comm. on Standards of Official Conduct, 110th Cong., 2d Sess., House Ethics Manual 87–105 (2008 ed.) [далее House Ethics Manual], доступные по адресу [http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008\\_House\\_Ethics\\_Manual.pdf](http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf) (с объяснением ограничений Этического кодекса П и Сената на официальные поездки, финансируемые из частных источников); Privately Sponsored Travel Review Process and Public Filings, U.S. Senate Select Comm. on Ethics, <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm?p=Travel> (last visited Aug. 28, 2013) (относительно требований к отчетности). Я получил сводные данные по этой категории

31. Database of WikiLeaks Documents for 2009 (on file with the author). The cables are only a small percentage of the approximately 250,000 that WikiLeaks released. I obtained them by performing keyword searches for each member of the 111th Congress in a WikiLeaks search engine. CableSearch, <http://www.cablesearch.org> (last visited Dec. 1, 2012) (defunct); see also Reporters Group Launches Full-Text Search Engine of WikiLeaks Cables, COMPUTERWORLD (Dec. 3, 2010, 3:43 PM), [http://www.computerworld.com/s/article/9199558/Reporters\\_group\\_launches\\_full\\_text\\_search\\_engine\\_of\\_WikiLeaks\\_cables](http://www.computerworld.com/s/article/9199558/Reporters_group_launches_full_text_search_engine_of_WikiLeaks_cables). For members of the House, the searches were, “[First Name Last Name],” “Representative [Last Name],” “Rep. [Last Name],” and “Congress[man/woman Last Name].” For members of the Senate, the searches were, “[First Name Last Name],” “Senator [Last Name],” and “Sen. [Last Name].” The resulting cables are reports to the State Department from scores of U.S. embassies, consulates, and diplomatic missions around the world; cover all manner of foreign affairs; and have classification levels ranging from sensitive to secret. Bradley Manning allegedly downloaded the cables sometime between late 2009 and early 2010 and was arrested in May 2010. Poulsen & Zetter, *supra* note 28. Due to the timing of Manning’s arrest, the WikiLeaks disclosure likely does not capture even half of the 2010 cable traffic. This makes the 2009 cables a more complete, if slightly less recent, source for research.

32. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.

33. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23. The Defense Department limits the extent to which military aircraft are available for CODEL travel: To use a large, commercial-type aircraft, such as a 737, a CODEL must comprise at least five members of the House or at least three members of the Senate. *Id.* To use a small, corporate-type aircraft, such as a Gulfstream, a CODEL must have at least three House members or at least one Senator. *Id.* Due to the limited availability of military aircraft, some CODELs travel on commercial airlines. *Id.*

34. *Id.*

35. *Id.*

36. See, e.g., Scen setter for CODEL McCain/Lieberman to Munich, WikiLeaks (Feb. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09BERLIN142.html>; Scen setter for CODEL Rogers Visit to Warsaw, WikiLeaks (Apr. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09WARSAW351.html>.

37. See, e.g., CODEL Payne–Tanzania Visit (Nov 13–15), WikiLeaks (Nov. 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/11/09DARESSALAAM780.html>; Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, WikiLeaks (Apr. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1020.html>.

38. See, e.g., CODEL Biden’s Meeting with President Zardari, WikiLeaks (Feb. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09ISLAMABAD266.html>; CODEL Bishop Meeting with Iraqi Council of Representatives Speaker Ayad Al-Samarraie, WikiLeaks (Aug. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09BAGHDAD2134.html>.

поездок от LegiStorm, организации, занимающейся сбором и распространением информации о поездках и другой деятельности членов Конгресса. LegiStorm, <http://www.legistorm.com/> (last visited Aug. 28, 2013).

31. База данных по документам WikiLeaks на 2009 г. (имеется у автора). Эти телеграммы составляют лишь малую часть приблизительно 250 тысяч сообщений, обнародованных WikiLeaks. Я получил их, задавая поиск в поисковой машине WikiLeaks по имени каждого члена 111-го Конгресса. CABLESEARCH, <http://www.cablesearch.org> (last visited Dec. 1, 2012) (defunct); see also Reporters Group Launches Full-Text Search Engine of WikiLeaks Cables, COMPUTERWORLD (Dec. 3, 2010, 3:43 PM), [http://www.computerworld.com/s/article/9199558/Reporters\\_group\\_launches\\_full\\_text\\_search\\_engine\\_of\\_WikiLeaks\\_cables](http://www.computerworld.com/s/article/9199558/Reporters_group_launches_full_text_search_engine_of_WikiLeaks_cables). Для членов ПП поиск выглядел так: “[Имя, фамилия],” “Representative [фамилия],” “Rep. [фамилия],” and “Congress[man/woman фамилия].” Для членов Сената, соответственно, “[Имя, фамилия],” “Senator [фамилия],” and “Sen. [фамилия].” Телеграммы, о которых идет речь, включают отчеты в Госдепартамент от десятков посольств, консульств и других дипучреждений США во всем мире; затрагивают все вопросы, касающиеся иностранных дел; и имеют гриф от «для внутреннего пользования» до «секретно». Брэдли Мэннинг якобы скачал эти телеграммы где-то в конце 2009-го – начале 2010 г. и был арестован в мае 2010 г. Poulsen & Zetter, *supra* note 28. Ввиду времени его ареста «телеграммы WikiLeaks», вероятно, не составляют и половины всего потока телеграмм за 2010 г. Поэтому свод телеграмм за 2009 г. является более полным, хотя и более давним, источником для исследования. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23;

32. Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, *supra* note 25. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23.

33. Министерство обороны имеет свои ограничения для полетов ОДК: чтобы воспользоваться большим гражданским самолетом типа Бойнг-737, например, ОДК должна включать не менее пяти членов ПП или не менее трех членов Сената. *Id.* Чтобы воспользоваться малым самолетом корпоративного типа, например, Gulfstream, ОДК должна иметь в своем составе не менее трех членов ПП или не менее одного сенатора. *Id.* Из-за того, что число доступных самолетов ограничено, некоторые ОДК пользуются самолетами коммерческих авиакomпаний. *Id.*

34. *Id.*

35. *Id.*

36. See, e.g., Scen setter for CODEL McCain/Lieberman to Munich, WIKILEAKS (Feb. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09BERLIN142.html>; Scen setter for CODEL Rogers Visit to Warsaw, WIKILEAKS (Apr. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09WARSAW351.html>.

37. See, e.g., CODEL Payne–Tanzania Visit (Nov 13–15), WIKILEAKS (NOV. 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/11/09DARESSALAAM780.html>; Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, WIKILEAKS (Apr. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1020.html>.

38. See, e.g., CODEL Biden’s Meeting with President Zardari, WIKILEAKS (Feb. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09ISLAMABAD266.html>; CODEL Bishop Meeting with Iraqi Council of Representatives Speaker Ay ad Al-Samarraie, WIKILEAKS (Aug. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09BAGHDAD2134.html>.



39. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also, e.g., Representative Faleomavaega's Visit Highlights Compact Issues, WikiLeaks (Mar. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09KOLONIA29.html> ("Rep. Faleomavaega followed most of the extensive schedule prepared by post, but he and the Micronesians apparently preferred to meet on their own, perhaps to encourage a more open dialogue."); TFH01: Honduras Coup Sitrep #69, WikiLeaks (Oct. 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09TEGUCIGALPA1007.html> ("The CODEL . . . arranged its own

40. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

41. See, e.g., Country Clearance Granted for CODEL Webb, WikiLeaks (Aug. 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09PHNOMPENH554.html>.

42. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

43. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also Emily Heil, Rohrabacher Says Clinton Made "Reasonable Request", Posting to In the Loop, Wash. Post (Apr. 23, 2012, 12:45 PM), [http://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/post/rohrabacher-says-clinton-made-reasonable-request/2012/04/23/gIQAGG0HcT\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/post/rohrabacher-says-clinton-made-reasonable-request/2012/04/23/gIQAGG0HcT_blog.html) (discussing how Secretary Hillary Clinton ordered a military jet not to leave for Afghanistan with Congressman Dana Rohrabacher aboard).

44. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

45. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also David Binder, Javits and Pell Fly to Cuba Despite Objections of U.S., N.Y. Times, Sept. 28, 1974, at 1 (reporting on such a trip to Cuba by Senators Jacob Javits and Claiborne Pell); Ben Fox, DeMint Honduras Trip Planned in Defiance of U.S. Policy, Huffington Post (Oct. 3, 2009, 12:50 AM), [http://www.huffingtonpost.com/2009/10/02/demint-honduras-trip-plan\\_n\\_307632.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/10/02/demint-honduras-trip-plan_n_307632.html) (reporting on a planned trip by Senator DeMint to meet with the interim government of Honduras, which the Obama Administration has refused to recognize); CODEL Kerry's Meeting with Sudanese Presidential Advisor Nafie, WikiLeaks (Apr. 21, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KHARTOUM539.html> ("[Senator Kerry] noted that, over Bush Administration objections, he had traveled to Syria twice and met with President Assad.").

46. CODEL members generally maintain a united front with the executive on matters of policy. See, e.g., CODEL Lynch Meets Asad, Muallim, WikiLeaks (Apr. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09DAMASCUS252.html> (reporting a CODEL's expression of support for President Obama's stated preference for engagement as a means of resolving foreign policy problems); CODEL McConnell, WikiLeaks (Apr. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KABUL987.html> ("Senator McConnell affirmed the Administration's position that the United States seeks a level playing field for candidates competing in the August election.").

39. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, supra note 25; see also, e.g., Representative Faleomavaega's Visit Highlights Compact Issues, WIKILEAKS (Mar. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09KOLONIA29.html> («По большей части член ППФалеомаваега придерживался обширного графика, подготовленного посольством, но он и микронезийцы явно предпочитали встречаться самостоятельно – возможно, с целью более открытого диалога»); TFH01: Honduras Coup Sitrep #69, WIKILEAKS (Oct. 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09TEGUCIGALPA1007.html>

(«ОДК . . . организовала собственные встречи в президентском дворце с фактическим главой режима президентом Микелетти, членами Верховного суда, избирательной комиссии и представителями гражданского общества»).

40. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, supra note 25.

41. See, e.g., Country Clearance Grantedfor CODEL Webb, WIKILEAKS (Aug. 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09PHNOMPENH554.html>.

42. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, supra note 25.

43. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, supra note 25; seealso Emily Heil, RohrabacherSays Clinton Made "Reasonable Request", Posting to In theLoop, WASH. POST (Apr. 23, 2012, 12:45 PM), [http://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/post/rohrabacher-says-clinton-made-reasonable-request/2012/04/23/gIQAGG0HcT\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/post/rohrabacher-says-clinton-made-reasonable-request/2012/04/23/gIQAGG0HcT_blog.html) (о том, как госсекретарь Хиллари Клинтон запретила вылет военного самолета в Афганистан с конгрессменом Даной Рорабахером на борту).

44. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, supra note 25.

45. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, supra note 25; see also David Binder, Javits and Pell Fly to Cuba Despite Objections of U.S., N.Y. TIMES, Sept. 28, 1974, at 1 (о такой поездке на Кубу сенаторов Джекоба Джавитса и Клейборна Пелла); Ben Fox, DeMint Honduras Trip Planned in Defiance of U.S. Policy, HUFFINGTON POST (Oct. 3, 2009, 12:50 AM), [http://www.huffingtonpost.com/2009/10/02/demint-honduras-trip-plan\\_n\\_307632.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/10/02/demint-honduras-trip-plan_n_307632.html) (о планировавшейся поездке сенатора ДеМинта для встречи с переходным правительством Гондураса, которое администрация Обамы отказалась признать); CODELKerry's Meeting with Sudanese Presidential Advisor Nafie, WIKILEAKS (Apr. 21, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KHARTOUM539.html> ("[Сенатор Керри] заметил, что из-за возражений администрации Буша летал в Сирию дважды и встречался с президентом Асадом»).

46. В вопросах политики члены ОДК в целом выступают с исполнительной властью единым фронтом. See, e.g., CODEL Lynch Meets Asad, Muallim, WIKILEAKS (Apr. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09DAMASCUS252.html> (о выражении поддержки со стороны ОДК заявлению президента Обамы о переговорах как средстве разрешения внешнеполитических проблем); CODEL McConnell, WIKILEAKS (Apr. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KABUL987.html> («Сенатор Макконнелл подтвердил позицию администрации в отношении



47. See, e.g., CODEL Kyl's Meeting with Prime Minister Netanyahu: What Will the U.S. Do About Iran?, WikiLeaks (Apr. 28, 2009), meetings at the Presidential Palace with de facto regime President Micheletti, the Supreme Court, the Elections Tribunal (TSE), and representatives of civil society." <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09TELA-VIV936.html> ("President Obama will pursue engagement, but Kyl said he doubted it would be successful. We should consider what to do in the mean time."); Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WikiLeaks (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html> ("[Congressman Mark Kirk] stated that the Administration's projection of the U.S. budget deficit is well below what it will really be"); Senator Webb's August 19–20 Meetings in Hanoi, WikiLeaks (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html> (reporting that Senator James Webb criticized U.S. policy regarding competing territorial claims in the South China Sea as "not sufficient" and "overly tactical").

48. Telephone Interview with Rachael Leman, Deputy Staff Dir., Rules Comm., U.S. House of Representatives (Nov. 5, 2012). During the Bush Administration, Vice President Dick Cheney encouraged members of Congress to establish an interparliamentary training program with Morocco under the House Democracy Partnership, but legislators declined to do so on the ground that the Moroccan Parliament failed to satisfy certain legislatively established criteria for participation. *Id.* For an overview of the House Democracy Partnership's practice of encouraging collaboration in the development of foreign legislative institutions, see *infra* note 134 and accompanying text.

49. *Infra* notes 56–58, 60–65.

50. See, e.g., Belarus: CODEL Cardin Secures AMCIT's Release, Advances Dialogue, WikiLeaks (July 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MINSK217.html> (reporting on a meeting between CODEL members and President Lukashenko); CODEL Hoyer Focuses on FTA and Plan Colombia in Cartagena and Medellin (April 6–8), WikiLeaks (Apr. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09BOGOTA1359.html> (documenting CODEL members' discussion of a trade promotion agreement with President Uribe); CODEL Meeks Meeting with Mugabe, WikiLeaks (Sept. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09HARARE707.html> (reporting on a meeting with President Mugabe); CODEL Price: Colombians Emphasize Defense Cooperation, Free Trade and Reelection, WikiLeaks (Sept. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09BOGOTA2923.html> (describing a meeting with a USAID-funded NGO); Speaker Pelosi Meeting with New Iraqi Speaker Samarraie, WikiLeaks (May 14, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BAGHDAD1266.html> (recounting a meeting between Speaker Nancy Pelosi and the speaker of the Iraqi Council of Representatives).

51. The WikiLeaks cables may be somewhat misleading in this regard. By documenting only a small number of interparliamentary contacts, they seem to suggest that contacts of that kind are rare. It appears, however, that members of Congress are involved in a variety of interparliamentary exchanges with members of foreign legislative bodies. See *infra* note 132 (citing authorizing statutes). It would not be surprising if State Department cables did not report the full extent of those exchanges, which Foreign Service Officers presumably do not attend.

52. Cf. Afghans Seek Improved Judicial Security: CSTC-A Agrees to Support Training Efforts but More Resources Likely Necessary, WikiLeaks (Oct. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09KABUL3185.html> (describing a meeting between Senator Lindsey Graham and the Afghan chief justice).

того, что Соединенные Штаты хотели бы равных условий для кандидатов на августовских выборах»).

47. See, e.g., CODEL Kyi's Meeting with Prime Minister Netanyahu: What Will the U.S. Do About Iran?, WIKILEAKS (Apr. 28, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09TELA-VIV936.html> («Президент Обама стремится к переговорам, но Кай сказал, что сомневается в успехе. Пока что мы решим, что делать дальше»); Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WIKILEAKS (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html> («[Конгрессмен Марк Кирк] заявил, что прогноз администрации по дефициту бюджета гораздо ниже того, который будет на самом деле. Senator Webb's August 19-20 Meetings in Hanoi, WIKILEAKS (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html> (о критике сенатора Джеймса Вебба в адрес реакции США на встречные территориальные претензии в Южно-Китайском море: «недостаточная» и «слишком тактическая»).

48. Интервью по телефону с Рейчел Леман, замдиректора по кадрам Комитета по регламенту Палаты представителей США (5 ноября 2012 г.). Во время администрации Буша вице-президент Дик Чейни призывал членов Конгресса создать межпарламентскую учебную программу с Марокко в рамках «Партнерства за демократию» Палаты представителей, но законодатели отказались на том основании, что марокканский парламент не соответствовал определенным законодательно установленным критериям участия. *Id.* О деятельности

49. «Партнерства» по содействию сотрудничеству в области развития законодательных

50. институтов в других странах см. прим. 134 и сопровождающий текст. *Infra* notes 56–58, 60–65. See, e.g., Belarus: CODEL Cardin Secures AMCIT's Release, Advances Dialogue, WIKILEAKS (July 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MINSK217.html> (отчет о встрече членов ОДК с президентом Лукашенко); CODEL Hoyer Focuses on ETA and Plan Colombia in Cartagena and Medellin (April 6–8), WIKILEAKS (Apr. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09BOGOTA1359.html> (обсуждение членами ОДК соглашения о развитии торговли с президентом Урибе); CODEL Meeks Meeting with Mugabe, WIKILEAKS (Sept. 4, 2009)

<http://wikileaks.org/cable/2009/09/09HARARE707.html> (отчет о встрече с президентом Мугабе); CODEL Price: Colombians Emphasize Defense Cooperation, Free Trade and Reelection, WIKILEAKS (Sept. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09BOGOTA2923.html> (о встрече с НГО, финансируемые АМР США); Speaker Pelosi Meeting with New Iraqi Speaker Samarraie, WIKILEAKS (May 14, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BAGHDAD1266.html> (о встрече спикера Нэнси Пелоси и спикера Совета представителей Ирака).

51. Телеграммы WikiLeaks могут несколько вводить в заблуждение в этом отношении. Документируя лишь небольшое число межпарламентских контактов, они могут создать впечатление, что контакты такого рода редки. Однако, как представляется, члены Конгресса участвуют в самых разных межпарламентских обменах с членами иностранных законодательных органов. См. ниже прим. 132 (со ссылкой на разрешающие законы). Было бы неудивительно, если бы телеграммы Госдепартамента не сообщали о полном объеме этих обменов, на которых дипломаты, по-видимому, не присутствуют.

52. Cf. Afghans Seek Improved Judicial Security: CSTC-A Agrees to Support Training Efforts but More Resources Likely Necessary, WIKILEAKS (Oct. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09KABUL3185.html> (о встрече сенатора Линдси

53. See, e.g., Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WikiLeaks (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> (“The delegation thanked [General] Raqqad for his cooperation and assured him that the U.S. Congress would continue to provide resources in support of our bilateral agenda.”).

54. See, e.g., CODEL Carper Stresses Need for Greater Afghan Leadership on Governance and Addresses Civilian Casualties, WikiLeaks (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09KABUL1378.html> (“The Codel delivered effective USG messages to Karzai and other senior Afghan officials regarding the need for improved governance.”); CODEL Schiff Meetings with the Defense Minister and Parliamentarians, WikiLeaks (July 22, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09TUNIS506.html> (“Rep. Ortiz [sic] said . . . that the US hoped to work to share intelligence and [to work] against transnational terrorists. The US would respond if Tunisia were attacked.”); Ghana Promotes Regional Investment Hub to CODEL Butterfield, WikiLeaks (Aug. 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09ACCRA832.html> (“Representative Butterfield concluded by pledging U.S. commitment to partnering with Ghana in its development and to stimulating investment in ‘the emerging market of West Africa.’ ”); Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, WikiLeaks (Apr. 30, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09PORTAUPRINCE451.html> (“Chairman Conyers and his delegation promised the U.S. would continue to support Haiti.”); Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, supra note 37 (“During a cordial meeting with the President the three chairmen emphasized that the U.S. would support Mexico for the ‘long haul’ in the effort against organized crime, offered to do what was possible to expedite Merida support, and expressed their personal appreciation for President Calderon’s courage.”); see also David E. Sanger, With Rice out, President Is Expected to Name Kerry as Secretary of State, N.Y. Times, Dec. 17, 2012, at A14, available at <http://www.nytimes.com/2012/12/17/us/politics/obama-expected-to-name-kerry-as-secretary-of-state.html> (“[Senator Kerry] conducted a series of quiet missions on behalf of the president, notably at moments of crisis with Afghanistan and Pakistan.”).

55. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23.

56. CODEL Pelosi Discusses Energy Conservation and Emissions Reduction with Shanghai Entrepreneurs, WikiLeaks (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI241.html>; CODEL Pelosi Engages U.S. Business Community in Shanghai, WikiLeaks (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI233.html>; CODEL Pelosi May 27 Meeting with PRC President Hu Jintao, WikiLeaks (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BEIJING1428.html>; CODEL Pelosi Meeting with Shanghai People’s Congress Chairman, WikiLeaks (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI229.html>; CODEL Pelosi, Shanghai Mayor Discuss Climate Change, WikiLeaks (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI232.html>; CODEL Pelosi’s Meeting with Shanghai Catholic Bishop Jin, WikiLeaks (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI230.html>.

57. See supra note 56.

Грэма и председателя верховного суда Афганистана).

53 See, e.g., Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WIKILEAKS (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html>

(«Делегация поблагодарила [генерала] Раккада за сотрудничество и заверила его, что Конгресс США продолжит предоставлять ресурсы в поддержку нашей двусторонней повестки дня»).

54 See, e.g., CODEL Carper Stresses Need for Greater Afghan Leadership on Governance and Addresses Civilian Casualties, WIKILEAKS (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09KABUL1378.html>

(«ОДК передала Карзаю и другим высоким должностным лицам Афганистана твердую убежденность правительства США в необходимости совершенствования управления страной»); CODEL Schiff Meetings with the Defense Minister and Parliamentarians, WIKILEAKS (July 22, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09TUNIS506.html>

(«Член ПП Ортис [так в оригинале] сказал... что США надеются работать над обменом разведанными и [против] транснациональных террористов. США ответят, если Тунис подвергнется нападению»); Ghana Promotes Regional Investment Hub to CODEL Butterfield, WIKILEAKS (Aug. 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09ACCRA832.html>

(«В заключение член ПП Баттерфилд заявил о приверженности США партнерству с Ганой на благо ее развития и стимулированию инвестиций в ‘развивающийся рынок Западной Африки’»); Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, WIKILEAKS (Apr. 30, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09PORTAUPRINCE451.html>

(«Председатель Коньерс и его делегация пообещали, что США продолжат свою поддержку Гаити»); Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, supra note 37 («В ходе сердечной встречи с президентом три председателя подчеркнули, что США будут поддерживать Мексику в ‘долгосрочной перспективе’ в борьбе с организованной преступностью, предложили сделать все возможное для ускорения поддержки Мерида и выразили свою личную признательность президенту Кальдерону за его мужество»); see also David E. Sanger, With Rice out, President Is Expected to Name Kerry as Secretary of State, N.Y. TIMES, Dec. 17, 2012, at A14, available at <http://www.nytimes.com/2012/12/17/us/politics/obama-expected-to-name-kerry-as-secretary-of-state.html> («[Сенатор Керри] провел ряд не афишировавшихся миссий от имени президента, особенно в моменты кризиса с Афганистаном и Пакистаном»).

55 Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, supra note 23.

56 CODEL Pelosi Discusses Energy Conservation and Emissions Reduction with Shanghai Entrepreneurs, WIKILEAKS (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI241.html>;

CODEL Pelosi Engages U.S. Business Community in Shanghai, WIKILEAKS (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI233.html>; CODEL Pelosi May 27 Meeting with PRC President Hu Jintao, WIKILEAKS (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BEIJING1428.html>; CODEL Pelosi Meeting with Shanghai People’s Congress Chairman, WIKILEAKS (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI229.html>;

CODEL Pelosi, Shanghai Mayor Discuss Climate Change, WIKILEAKS (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI232.html>; CODEL Pelosi’s Meeting with Shanghai Catholic Bishop Jin, WIKILEAKS (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI230.html>.

57 See supra note 56.

58. See CODEL Hears IDP Problems at Darfur's Zam Zam IDP Camp, WikiLeaks (Aug. 23, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09KHARTOUM970.html>.
59. Legislators have on occasion expressed distrust of executive reports. In late 1979, for example, Senator Jesse Helms sent some of his staff to the Lancaster House Conference in London to observe talks aimed at facilitating an agreement on the terms for establishing a new, independent government for Rhodesia. The senator reportedly sent his own staff rather than wait for State Department reports because he did not "trust the State Department on th[e] issue." James Reston, *The Chaos in Foreign Affairs*, N.Y. Times, Sept. 21, 1979, at 27 (internal quotation marks omitted); see also Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle 19–20* (4th ed., 1992) ("[T]he legislative branch has made increasing efforts to acquire its own sources of information in order not to remain dependent upon information supplied by executive officials.").
60. CODEL Kerry Presses Syrian Vice President on Specifics, WikiLeaks (Mar. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09DAMASCUS176.html>.
61. Punjab Governor Taseer Tells CODEL Kyi That Extremism Is Limited to Small Minority, WikiLeaks (Apr. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09LAHORE72.html>.
62. Senator Webb's August 19–20 Meetings in Hanoi, WikiLeaks (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html>.
63. Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WikiLeaks (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html>.
64. Bouteflika: Serious Western Sahara Autonomy Is More Than Sovereignty over Garbage Collection, WikiLeaks (June 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09ALGIERS514.html>. For other communications of this kind, see, for example, Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WikiLeaks (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> ("Congressman Ellison asked the King to consider partnering with well-known Minnesota companies that specialized in water resource management.").
65. See, e.g., NODEL Kirk Takes up Security Issues and Visa Program During Mexico Visit, WikiLeaks (July 7, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MEXICO1971.html> (describing Congressman Kirk's statement of a desire to "facilitate U.S. visa issuance to the grandpar- ents of constituents in his district"); Senator Nelson Raises Concerns over Contaminated Drywall with AQSIQ, WikiLeaks (Aug. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09SHANG-HAI367.html> (describing a complaint by Senator Bill Nelson about constituents that had suf- fered from contaminated Chinese-made drywall); Visit of Senators Cardin, Mikulski, and Wicker to Montenegro, WikiLeaks (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09PODGORICA132.html> (describing statements by Senator Barbara Mikulski promoting stronger ties between Maryland and Montenegro).
66. Crabb & Holt, *supra* note 59, at 277.
67. Susan Webb Hammond, *Congress in Foreign Policy, in The President, the Con- gress, and Foreign Policy* 67, 83 (Muskie et al. eds., 1986).
68. Barry M. Blechman, *The New Congressional Role in Arms Control, in A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy* 109, 122–23 (Thomas E. Mann ed., 1990).
58. See CODEL Hears IDP Problems at Darfur's Zam Zam IDP Camp, WIKILEAKS (Aug. 23, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09KHARTOUM970.html>.
59. Законодатели иногда выражают недоверие к отчетам исполнительной власти. Например, в конце 1979 г. сенатор Джесси Хелмс направил часть своих сотрудников на конференцию в Ланкастер-хаус в Лондоне для наблюдения за переговорами, направленными на достижение соглашения об условиях создания нового независимого правительства Родезии. Сенатор, как сообщалось, отправил собственных сотрудников вместо того, чтобы ждать отчетов Госдепартамента, потому что «не доверял Госдепартаменту в этом вопросе». James Reston, *The Chaos in Foreign Affairs*, N.Y. TIMES, Sept. 21, 1979, at 27 (internal quotation marks omitted); see also CECIL V. CRABB, JR. & PAT M. HOLT, *INVITATION TO STRUGGLE 19-20* (4th ed., 1992) («Законодательная власть прилагает все больше усилий для получения собственных источников информации, чтобы не зависеть от информации, предоставляемой должностными лицами исполнительной власти»).
60. CODEL Kerry Presses Syrian Vice President on Specifics, WIKILEAKS (Mar. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09DAMASCUS176.html>.
61. Punjab Governor Taseer Tells CODEL Kyi That Extremism Is Limited to Small Minority, WIKILEAKS (Apr. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09LAHORE72.html>.
62. Senator Webb's August 19-20 Meetings in Hanoi, WIKILEAKS (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html>.
63. Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WIKILEAKS (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html>.
64. Bouteflika: Serious Western Sahara Autonomy Is More Than Sovereignty over Garbage Collection, WIKILEAKS (June 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09ALGIERS514.html>. Другие сообщения этого рода см., например, в Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WIKILEAKS (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> («Конгрессмен Эллисон попросил короля рассмотреть возможность партнерства с известными компаниями Миннесоты, специализирующимися на управлении водными ресурсами»).
65. See, e.g., NODEL Kirk Takes up Security Issues and Visa Program During Mexico Visit, WIKILEAKS (July 7, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MEXICO1971.html> (о заявлении конгрессмена Кирка по поводу желания «упростить выдачу виз США бабушкам и дедушкам избирателей его округа»); Senator Nelson Raises Concerns over Contaminated Drywall with AQSIQ, WIKILEAKS (Aug. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09SHANG-HAI367.html> (о жалобе сенатора Билла Нельсона о его избирателях, пострадавших от китайского гипсокартона с загрязнениями); Visit of Senators Cardin, Mikulski, and Wicker to Montenegro, WIKILEAKS (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09PODGORICA132.html> (касательно заявлений сенатора Барбары Миккульски об укреплении связей Мэриленда и Черногории).
66. CRABB & HOLT, *supra* note 59, at 211.
67. Susan Webb Hammond, *Congress in Foreign Policy, in THE PRESIDENT, THE CONGRESS, AND FOREIGN POLICY* 67, 83 (Muskie et al. eds., 1986).
68. Barry M. Blechman, *The New Congressional Role in Arms Control, in A QUESTION OF BALANCE: THE PRESIDENT, THE CONGRESS, AND FOREIGN POLICY* 109, 122–23 (Thomas E.

69. Cf. CODEL Wexler Tells Ankara That Gaza Response Undercut Pro-Turkey Advocacy in Washington, WikiLeaks (Mar. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09ANKARA336.html> (“As a valued and trusted friend of Turkey, Congressman Wexler was uniquely positioned to deliver a message the Turks needed to hear: Your response to the Gaza situation damaged Turkey’s image in Washington. The Turks expressed their appreciation for the Congressman’s friendship and frankness”).
70. James M. Lindsay, Congress and Diplomacy, in *Congress Resurgent 261, 278* (Randall B. Ripley & James M. Lindsay eds., 1993) (“When presidents want to put pressure on another country, but do not want to be seen doing so, Congress provides a convenient villain.”).
71. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.
72. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25; see also, e.g., CODEL Burr Hears About Counterterrorism, Democracy Promotion, Iran and Western Sahara, WikiLeaks (June 9, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09RABAT479.html> (“CODEL Burr learned a lot about Moroccan–U.S. co- operation in a short time, especially concerning counterterrorism and democracy promotion.”); CODEL Meeks Discusses Human Rights and Democracy with Senior Tunisian Officials, WikiLeaks (Sept. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09TUNIS644.html> (reporting that “discussions served as a useful opportunity for the Congressional delegation to remind the [Tunisian government] that the [United States] continues to focus on [democracy and human rights] issues”).
73. Missing Referenced Cables, cable drum (Nov. 12, 2011), [http://www.cabledrum.net/pages/referenced\\_cables.php](http://www.cabledrum.net/pages/referenced_cables.php). Comparing the cables for 2009 to the public travel reports also suggests that the WikiLeaks disclosure was incomplete. The released cables document approximately 700 trips by federal legislators, while the public reports document over 1,900. See *supra* notes 29–31 and accompanying text. At least some of those 1,900 trips were likely discussed in cables that WikiLeaks never even obtained.
74. *Supra* note 29.
75. *Supra* note 30.
76. Cf. R. Eric Petersen et al., Cong. Research Serv., R41388, *International Travel by Congress: Legislation in the 111th Congress, Background, and Potential Policy Options* (2010), available at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA528261> (providing an analysis of public reports on publicly financed congressional travel); Memorandum from R. Eric Petersen, Analyst in Am. Nat’l Gov’t, Cong. Research Serv., Terrence L. Lisbeth, Ref. Ass’t, Cong. Research Serv., and Mabel Gracias, Library Technician Ref. Ass’t, Cong. Research Serv., to Timothy V. Johnson, Congressional International Travel: Data Since 1993 and Options for Congress (Feb. 26, 2010), available at [http://hobnobblog.com/wp-content/uploads/2013/06/CongressionalTravel\\_2010\\_Feb26.pdf](http://hobnobblog.com/wp-content/uploads/2013/06/CongressionalTravel_2010_Feb26.pdf) (same).
77. The reasons for these nondisclosures are unclear. Sometimes
- Mann ed., 1990).
69. Cf. CODEL Wexler Tells Ankara That Gaza Response Undercut Pro-Turkey Advocacy in Washington, WIKILEAKS (Mar. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09ANKARA336.html> («Как уважаемый и надежный друг Турции, конгрессмен Векслер имел уникальную возможность донести послание, которое турки должны были услышать: ваша реакция на ситуацию в Газе нанесла ущерб имиджу Турции в Вашингтоне. ... Турки выразили конгрессмену свою признательность за дружбу и откровенность...»).
70. James M. Lindsay, Congress and Diplomacy, in *CONGRESS RESURGENT 261, 278* (Randall B. Ripley & James M. Lindsay eds., 1993) («Когда президенты хотят оказать давление на другую страну так, чтобы их не видели за этим занятием, Конгресс предстает в образе удобного злодея»).
71. 71Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, *supra* note 25.
72. 72Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, *supra* note 25; see also, e.g., CODEL Burr Hears About Counterterrorism, Democracy Promotion, Iran and Western Sahara, WIKILEAKS (June 9, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09RABAT479.html> («За короткое время член ОДК Берр многое узнал о сотрудничестве Марокко и США, особенно в том, что касается борьбы с терроризмом и продвижения демократии»); CODEL Meeks Discusses Human Rights and Democracy with Senior Tunisian Officials, WIKILEAKS (Sept. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09TUNIS644.html> (сообщение, что «обсуждения послужили полезной возможностью для делегации Конгресса напомнить [правительству Туниса], что [Соединенные Штаты] продолжают уделять особое внимание вопросам [демократии и прав человека]»).
73. Missing Referenced Cables, CABLE DRUM (NOV. 12, 2011), [http://www.cabledrum.net/pages/referenced\\_cables.php](http://www.cabledrum.net/pages/referenced_cables.php). Сравнение телеграмм за 2009 г. с отчетами о публичных поездках также свидетельствует о том, что раскрытие информации WikiLeaks было неполным. В опубликованных телеграммах задокументировано около 700 поездок федеральных законодателей, в то время как в публичных отчетах – более 1900 поездок. См. прим. 29-31 и сопровождающий их текст. По меньшей мере некоторые из этих 1900 поездок обсуждались, вероятно, в телеграммах, которые WikiLeaks даже не получил.
74. 74Supra note 29.
75. 75Supra note 30.
76. 76Cf. R. ERIC PETERSEN ET AL., CONG. RESEARCH SERV., R41388, *INTERNATIONAL TRAVEL BY CONGRESS: LEGISLATION IN THE 111TH CONGRESS, BACKGROUND, AND POTENTIAL POLICY OPTIONS* (2010), available at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA528261> (предоставление анализа публичных отчетов о поездках в Конгрессе, финансируемых государством); Памятная записка Р. Эрика Петерсена, аналитика по вопросам правительства США, Исследовательская служба Конгресса, Терренса Л. Лисбета, референта, ИСК, и Мейбл Грасиас, библиотечного референта, ИСК, Тимоти В. Джонсону о международных поездках Конгресса: данные с 1993 г. и варианты действий для Конгресса (26 февраля 2010 г.), доступно на [http://hobnobblog.com/wp-content/uploads/2013/06/CongressionalTravel\\_2010\\_Feb26.pdf](http://hobnobblog.com/wp-content/uploads/2013/06/CongressionalTravel_2010_Feb26.pdf) (same).
77. 77Причины такого нераскрытия информации неясны. Иногда



members of Congress meet with foreign officials while vacationing abroad. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23. Meetings of this kind might yield State Department cables if the legislators notify local embassy staff beforehand, and yet the public reports would not document the travel because the legislators would have paid for it themselves. Another possibility is that legislators neglected to report their travel on return.

78. See, e.g., Russian Experts Give Congressman Rogers a Snapshot of Political Debate, WikiLeaks (May 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09MOSCOW1199.html> (reporting on a meeting between Congressman Mike Rogers and Russian scholars).

79. See, e.g., STAFFDEL Kuiken-Cammack's Meeting with PM Advisor Ron Dermer, WikiLeaks (Dec. 18, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/12/09TELAIVIV2734.html>.

80. The gap in these numbers may reflect the fact that a member of the majority party, which in 2009 was the Democrats, usually organizes and manages each CODEL. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23. Minority-only CODELs tend to be less common as a result. *Id.*

81. Interactive Travel Map, U.S. Dep't of State, <http://www.state.gov/secretary/trvl/map/> (last visited Aug. 28, 2013). I obtained the reported figure by counting each visit to a foreign country as one trip.

82. This number counts Palestine and Taiwan as countries. It is only possible to report a minimum figure because the House and Senate intelligence committees typically do not report countries of destination when their members travel abroad on committee business. Most of the reports disclose only the destination region or continent, or no destination at all. See, e.g., 155 Cong. Rec. H9666 (daily ed. Sept. 16, 2009) (reporting travel to the "Middle East," among other regions).

83. Gifts to Federal Employees from Foreign Government Sources Reported to Employing Agencies in Calendar Year 2009, 76 Fed. Reg. 2956 (Jan. 18, 2011).

84. This finding is generally consistent with data from other years. E.g., Glenn R. Parker & Stephen C. Powers, Searching for Symptoms of Political Shirking: Congressional Foreign Travel, 110 Pub. Choice 173, 189 (2002) ("There is strong evidence that foreign travel is related to members' responsibilities on congressional committees. Specifically, membership on the House committees on Appropriations, Armed Services, and International Relations is related to higher levels of foreign travel.").

85. Legislators tend to travel less frequently during election years. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23.

86. See, e.g., Arthur Bestor, "Advice" from the Very Beginning, "Consent" When the End Is Achieved, 83 Am. J. Int'l L. 718 (1989) (describing the important role of the Senate, and the exclusion of the House, in the treaty-making process).

87. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23.

88. *Id.*

89. *Id.*

90. *Id.*; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.

91. Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts,

члены Конгресса встречаются с иностранными официальными лицами во время отпуска за границей. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, прим. 23 выше. Встречи такого рода могли бы привести к отправке телеграмм Госдепартаменту, если бы законодатели заранее уведомили местных сотрудников посольства, и все же публичные отчеты не документировали бы поездку, поскольку законодатели заплатили бы за нее сами. Другая возможность заключается в том, что законодатели не сочли нужным сообщить о своей поездке по возвращении.

78 See, e.g., Russian Experts Give Congressman Rogers a Snapshot of Political Debate, WIKILEAKS (May 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09MOSCOW1199.html> (сообщение о встрече конгрессмена Майка Роджерса с российскими учеными).

79 See, e.g., STAFFDEL Kuiken-Cammack's Meeting with PM Advisor Ron Dermer, WIKILEAKS (Dec. 18, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/12/09TELAIVIV2734.html>.

80 Разрыв в этих цифрах может отражать тот факт, что организатором и главой ОДК обычно является член партии большинства (в 2009 г. – демократы). Телефонное интервью с Мэттью А. Рейнольдсом, прим. 23 выше. В результате ОДК, состоящие только из представителей меньшинства, встречаются реже. *Id.*

81 Interactive Travel Map, U.S. DEP'T OF STATE, <http://www.state.gov/secretary/trvl/map/> (last visited Aug. 28, 2013). Каждое посещение одной страны считается как одна поездка.

82 Число включает Палестину и Тайвань в качестве стран. Можно предложить только минимальную цифру, поскольку комитеты по разведке ПИ и Сената обычно не сообщают о странах назначения, когда их члены выезжают за границу по делам комитета. В большинстве отчетов раскрывается только регион или континент назначения или вообще отсутствует пункт назначения. See, e.g., 155 CONG. REC. H9666 (daily ed. Sept. 16, 2009) (о поездках на Ближний Восток, среди прочих регионов).

83 Gifts to Federal Employees from Foreign Government Sources Reported to Employing Agencies in Calendar Year 2009, 76 Fed. Reg. 2956 (Jan. 18, 2011).

84 Эти цифры согласуются с данными за предыдущие годы. E.g., Glenn R. Parker & Stephen C. Powers, Searching for Symptoms of Political Shirking: Congressional Foreign Travel, 110 Pub. CHOICE 173, 189 (2002) («Существуют убедительные доказательства того, что поездки за границу связаны с обязанностями членов комитетов Конгресса. В частности, членство в комитетах Палаты представителей по ассигнованиям, вооруженным силам и международным отношениям связано с более высоким уровнем зарубежных поездок»).

85 Как правило, в годы выборов законодатели ездят реже. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23.

86 See, e.g., Arthur Bestor, "Advice" from the Very Beginning, "Consent" When the End Is Achieved, 83 AM. J. INT'L L. 718 (1989) (о важной роли Сената, и исключении ПИ, в ходе заключения договора).

87 Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23.

88 *Id.*

89 *Id.*

90 *Id.*; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.

91 Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S.



United States House of Representatives: History, Art & Archives, <http://history.house.gov/Institution/Foreign-Leaders/Fast-Facts/> (last visited Aug. 28, 2013). For recent examples, see Felicia Sonmez, South Korean President Lee Myung-bak to Address Congress Next Week, Posting to 2chambers, WASH. POST (Oct. 7, 2011, 2:04 PM), [http://washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/south-korean-president-lee-myung-bak-to-address-congress-next-week/2011/10/07/gIQAVBfJTL\\_blog.html](http://washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/south-korean-president-lee-myung-bak-to-address-congress-next-week/2011/10/07/gIQAVBfJTL_blog.html), and Transcript: Israeli Prime Minister Binyamin Netanyahu's Address to Congress, WASH. POST (May 24, 2011), [http://articles.washingtonpost.com/2011-05-24/world/35264020\\_1\\_israel-young-people-democracy](http://articles.washingtonpost.com/2011-05-24/world/35264020_1_israel-young-people-democracy).

91. U.S. Dep't of Justice, Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as Amended, for the Six Months Ending June 30, 2009, at I-2, available at <http://www.fara.gov/reports/June30-2009.pdf>. The numbers have remained fairly steady in recent years. See, e.g., U.S. Dep't of Justice, Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as Amended, for the Six Months Ending June 30, 2011, at I-3, available at [http://www.fara.gov/reports/FARA\\_SAR\\_063011.pdf](http://www.fara.gov/reports/FARA_SAR_063011.pdf) (reporting 382 entities and 1,751 individuals registered).

93. William C. Olson, The US Congress: An Independent Force in World Politics?, 67 *INT'L AFF.* 547, 557 (1991).

94. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.

95. Anupama Narayanswamy et al., Adding It up: The Top Players in Foreign Agent Lobbying, *PROPUBLICA* (Aug. 18, 2009, 1:34 PM) (corrected Oct. 23, 2009), <http://www.propublica.org/article/adding-it-up-the-top-players-in-foreign-agent-lobbying-718>.

96. See Barak Ravid, Netanyahu Will Ask Obama to Threaten Iran Strike, *HAARETZ* (Feb. 29, 2012, 2:41 AM), <http://www.haaretz.com/print-edition/news/netanyahu-will-ask-obama-to-threaten-iran-strike-1.415428> ("[T]he Obama administration suspects Netanyahu is using Congress and the Republican candidates in the presidential race to put pressure on Obama to support . . . a strike.").

97. See Kevin Bogardus & Rachel Leven, Taiwan Lobbyists Pressure White House to Approve Sale of F-16 Fighter Jets, *HILL* (Oct. 11, 2011, 5:30 AM), <http://thehill.com/business-a-lobbying/186627-taiwan-lobbyists-pressure-white-house-on-f-16-sales> ("A lobbying team . . . representing Taiwan . . . gather[ed] lawmaker signatures for two letters that were sent to President Obama arguing for the sale of the most advanced fighter jets to the country.").

98. Eric Lipton, Some Countries Lobby for More in Race for Visas, *N.Y. TIMES*, May 12, 2013, at A1, available at [http://www.nytimes.com/2013/05/12/us/politics/tucked-in-immigration-bill-special-deals-for-some.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/05/12/us/politics/tucked-in-immigration-bill-special-deals-for-some.html?_r=0).

99. Cecil V. Crabb, Jr. et al., Congress and the Foreign Policy Process 40 (2000).

100. Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.

101. Question of Eligibility, *N.Y. TIMES*, Aug. 15, 1892, at 4

Congress: Fast Facts, UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES: HISTORY, ART & ARCHIVES, <http://history.house.gov/Institution/Foreign-Leaders/Fast-Facts/> (last visited Aug. 28, 2013). Более недавние примеры: Felicia Sonmez, South Korean President Lee Myung-bak to Address Congress Next Week, Posting to 2chambers, WASH. POST (Oct. 7, 2011, 2:04 PM), [http://washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/south-korean-president-lee-myung-bak-to-address-congress-next-week/2011/10/07/gIQAVBfJTL\\_blog.html](http://washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/south-korean-president-lee-myung-bak-to-address-congress-next-week/2011/10/07/gIQAVBfJTL_blog.html), and

Transcript: Israeli Prime Minister Binyamin Netanyahu's Address to Congress, WASH. POST (May 24, 2011), [http://articles.washingtonpost.com/2011-05-24/world/35264020\\_1\\_israel-young-people-democracy](http://articles.washingtonpost.com/2011-05-24/world/35264020_1_israel-young-people-democracy).

92. U.S. DEP'T OF JUSTICE, REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES ON THE ADMINISTRATION OF THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT OF 1938, AS AMENDED, FOR THE SIX MONTHS ENDING JUNE 30, 2009, at I-2, available at <http://www.fara.gov/reports/June30-2009.pdf>. В последние годы эти цифры остаются более-менее постоянными. See, e.g., U.S. DEP'T OF JUSTICE, REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES ON THE ADMINISTRATION OF THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT OF 1938, AS AMENDED, FOR THE SIX MONTHS ENDING JUNE 30, 2011, at I-3, available at [http://www.fara.gov/reports/FARA\\_SAR\\_063011.pdf](http://www.fara.gov/reports/FARA_SAR_063011.pdf) (сообщает о зарегистрированных 382 юридических и 1751 физических лицах).

93. William C. Olson, The US Congress: An Independent Force in World Politics?, 67 *INT'L AFF.* 547, 557 (1991).

94. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, прим. 23 выше; Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, прим. 25 выше.

95. Anupama Narayanswamy et al., Adding It up: The Top Players in Foreign Agent Lobbying., *PROPUBLICA* (Aug. 18, 2009, 1:34 PM) (corrected Oct. 23, 2009), <http://www.propublica.org/article/adding-it-up-the-top-players-in-foreign-agent-lobbying-718>.

96. See Barak Ravid, Netanyahu Will Ask Obama to Threaten Iran Strike, *HAARETZ* (Feb. 29, 2012, 2:41 AM), <http://www.haaretz.com/print-edition/news/netanyahu-will-ask-obama-to-threaten-iran-strike-1.415428> («Администрация Обамы подозревает, что Нетаньяху использует Конгресс и кандидатов-республиканцев в президентской гонке, чтобы оказать давление на Обаму и вынудить его поддержать ... удары»).

97. See Kevin Bogardus & Rachel Leven, Taiwan Lobbyists Pressure White House to Approve Sale of F-16 Fighter Jets, *HILL* (Oct. 11, 2011, 5:30 AM), <http://thehill.com/business-a-lobbying/186627-taiwan-lobbyists-pressure-white-house-on-f-16-sales> («Лоббистская команда ... представляющая Тайвань ... собрала) подписи законодателей под двумя письмами, которые были направлены президенту Обаме с доводами в пользу продажи этой стране самых современных истребителей»).

98. Eric Lipton, Some Countries Lobby for More in Race for Visas, *N.Y. TIMES*, May 12, 2013, at A1, available at [http://www.nytimes.com/2013/05/12/us/politics/tucked-in-immigration-bill-special-deals-for-some.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/05/12/us/politics/tucked-in-immigration-bill-special-deals-for-some.html?_r=0).

99. Cecil V. Crabb, Jr. et al., Congress and the Foreign Policy Process 40 (2000).

100. Интервью по телефону с Джеффри Бергнером, прим. 25 выше.

- (Senators William B. Allison and John P. Jones and Representative James B. McCreary).
102. To Work for Bimetallism, N.Y. Times, Apr. 13, 1897, at 3 (Senator Edward O. Wolcott).
103. The Canadian Commission: Men Named by the President to Meet the Representatives of Great Britain, N.Y. Times, July 17, 1898, at 6 (Senators Charles W. Fairbanks and George Gray and Representative Nelson Dingley).
104. Peace Commission Filled, N.Y. Times, Sept. 10, 1898, at 1 (Senators William P. Frye, Cushman K. Davis, and George Gray).
105. Each Power to Send 4 to Arms Parley, N.Y. Times, Sept. 10, 1921, at 1 (Senators Henry Cabot Lodge and Oscar Underwood).
106. Hughes, Mellon, Hoover, Smoot, Burton, Named on Foreign Debt Commission, N.Y. Times, Feb. 22, 1922, at 1. The Attorney General issued an opinion concluding that the appointments were constitutional notwithstanding Article I, Section 6's prohibition on legislators contemporaneously holding "civil office under the authority of the United States." See S. Doc. No. 67-151, at 2-4 (1922).
107. E.g., Fisher, supra note 4, at 1517 ("During 1977 and 1978, twenty-six Senators served in Geneva as official advisers to the SALT II negotiating team."); Reed Slated to Go to 5- Power Parley, N.Y. Times, Oct. 21, 1929, at 1 (reporting President Herbert Hoover's selection of Senators David A. Reed and Joseph T. Robinson as U.S. delegates to the London Naval Conference); Team of Observers for Salvador Vote Announced by U.S., N.Y. Times, Mar. 2, 1982, at A7 (reporting a State Department announcement that Senator Nancy Kassebaum would lead an official delegation to observe elections in El Salvador and that Representative Bob Livingston would be part of the delegation); see also Blechman, supra note 68, at 122 (recounting how members of a Senate Arms Control Observer Group "me[t] separately with Soviet negotiators, both to learn firsthand of Soviet positions and to express their own concerns").
108. Thomas M. Franck & Edward Weisband, Foreign Policy by Congress 141 (1979).
109. Id. at 141, 147.
110. See, e.g., 62 Cong. Rec. 2893-96 (1922) (discussing disapproval of President Warren G. Harding's appointment of members of Congress to the Foreign Debt Funding Commission); 36 Cong. Rec. 2695-96 (1903) (describing the president's use of federal legislators to carry out diplomatic functions, such as treaty negotiations, and certain senators' objections to that practice); 2 George F. Hoar, Autobiography of Seventy Years 49-50 (1903).
111. See supra notes 32-38 and accompanying text.
112. Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).
113. See Woodrow Wilson, President's Letter to Senator Harding, N.Y. Times, Oct. 19, 1920, at 1; Warren G. Harding, Senator Harding's Reply, N.Y. Times, Oct. 19, 1920, at 1.
114. Seeks Prosecution of Senator France, N.Y. Times, Apr. 15, 1922, at 1.
115. See, e.g., Sara Fritz, Wright's Latin Role Assailed by Republicans, L.A. Times, Nov. 14, 1987, at SD1 (House Speaker Jim Wright); James Reston, Eisenhower Official Sees M'Carthy [sic] Plan on Ships as 'Phony', N.Y. Times, Mar. 30, 1953, at 1
101. Question of Eligibility, N.Y. TIMES, Aug. 15, 1892, at 4 (сенаторы Уильям Б. Эллисон и Джон П. Джонс и член ПП Джеймс Б. Маккрири).
102. To Workfor Bimetallism, N.Y. TIMES, Apr. 13, 1897, at 3 (сенатор Эдвард О. Уолкотт).
103. The Canadian Commission: Men Namedbythe President to Meetthe Representatives of Great Britain, N.Y. TIMES, July 17, 1898, at 6 (сенаторы Чарльз У. Фэрбенкс и Джордж Грей и член ПП Нельсон Дингли).
104. Peace Commission Filled, N.Y. TIMES, Sept. 10, 1898, at 1 (сенаторы Уильям П. Фрай, Кушмен К. Дэвис и Джордж Грей).
105. Each Powerto Send 4 to ArmsParley, N.Y. TIMES, Sept. 10, 1921, at 1 (сенаторы Генри Кэбот Лодж и Оскар Андервуд).
106. Hughes, Mellon, Hoover, Smoot, Burton, Named on Foreign Debt Commission, N.Y. TIMES, Feb. 22, 1922, at 1. Генеральный прокурор опубликовал заключение, что назначения были конституционными, несмотря на то, что статья I, раздел 6 запрещает законодателям одновременно занимать «гражданские должности в системе государственного управления Соединенных Штатов». See S. Doc. No. 67-151, at 2-4 (1922).
107. E.g., Fisher, supra note 4, at 1517 («В 1977 и 1978 гг. двадцать шесть сенаторов работали в Женеве в качестве официальных советников переговорной группы по SALT II»); Reed Slatedto Go to 5- Power Parley, N.Y. TIMES, Oct. 21, 1929, at 1 (сообщение о том, что президент Гувер выбрал сенаторов Дэвида А. Рида и Джозефа Т. Робинсона в качестве делегатов США на Лондонскую военно-морскую конференцию); Team of Observers for Salvador Vote Announced by U.S., N.Y. TIMES, Mar. 2, 1982, at A7 (сообщение об объявлении Госдепартамента о том, что сенатор Нэнси Кассебаум возглавит официальную делегацию для наблюдения за выборами в Сальвадоре и что член ПП Боб Ливингстон будет частью делегации); see also Blechman, supra note 68, at 122 (сообщение о том, как члены Группы наблюдателей Сената по контролю над вооружениями «встречались с советскими участниками переговоров отдельно как для того, чтобы узнать из первых рук о советской позиции, так и с целью выразить собственные опасения»).
108. THOMAS M. FRANCK 8C EDWARD WEISBAND, FOREIGN POLICY BY CONGRESS 141 (1979).
109. Id. at 141, 147.
110. See, e.g., 62 CONG. REC. 2893-96 (1922) (о неодобрении назначения президентом Гардингом членов Конгресса в комиссиюпо финансированию иностранного долга); 36 CONG. REC. 2695-96 (1903) (об использовании президентом федеральных законодателей для выполнения дипломатических функций и возражениях ряда сенаторов по поводу этой практики); 2 GEORGE F. HOAR, AUTOBIOGRAPHY OF SEVENTY YEARS 49—50 (1903).
111. See supra notes 32-38 and accompanying text.
112. Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).
113. See Woodrow Wilson, President's Letter to Senator Harding, N.Y. TIMES, Oct. 19, 1920, at 1; Warren G. Harding, Senator Harding's Reply, N.Y. TIMES, Oct. 19, 1920, at 1.
114. Seeks Prosecution of Senator France, N.Y. TIMES, Apr. 15, 1922, at 1.
115. See, e.g., Sara Fritz, Wright's Latin Role Assailed by Republicans, L.A. TIMES, NOV. 14, 1987, at SD1 (спикер ПП Джим Райт); James Reston, Eisenhower Official Sees M'Carthy

(Senator Joseph McCarthy).

116. See, e.g., Cable to Lloyd George from Senator France, N.Y. Times, Apr. 16, 1922, at 2 (reporting that the attorney general would pursue the prosecution of Senator France only at the insistence of the State Department). The best history on the Logan Act is Detlev F. Vagts, *The Logan Act: Paper Tiger or Sleeping Giant?*, 60 Am. J. Int'l L. 268 (1966). See also Cong. Research Serv., 106th Cong., *Study on Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate 98–100* (Comm. Print 2001), available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf> (summarizing the history of the Logan Act).

117. In recent years, some have cited the Logan Act as a way of criticizing legislators who hold discussions with foreign officials. See, e.g., Andrew C. McCarthy, *Don't Investigate Pelosi—Debate Her*, Nat'l Rev. Online (Apr. 7, 2007, 11:25 AM), <http://www.nationalreview.com/articles/220551/dont-investigate-pelosi-debate-her/andrew-c-mccarthy>. The executive, however, has not provided any indication that it might prosecute, and for good reason—given that contemporary CODELs obtain prior approval from congressional leadership and generally benefit from executive logistical support, it is hard to argue that their members communicate “without authority of the United States,” as prosecution would require. 18 U.S.C. § 953 (2012); see also *supra* notes 32–38 and accompanying text (discussing how the executive departments facilitate CODEL travel).

118. See William E. Borah, *Borah Answers Oil Men: No Criticism Can Deflect Him from Course on Mexico He Says*, N.Y. Times, Mar. 11, 1927, at 2.

119. Karl Schriftgiesser, *The Gentleman from Massachusetts: Henry Cabot Lodge 301–04* (1944); see also *Says Lodge Tried to Thwart Wilson: Henry White, Biographer, Asserts Senator Sent Secret Note to Allied Peace Delegates*, N.Y. Times, Oct. 29, 1930, at 34.

120. See H.R. Res. 278, 90th Cong., 113 Cong. Rec. 4997, 5037–38 (1967) (enacted) (excluding Powell from Congress); *Texts of Statements and Resolution of Powell Panel*, N.Y. Times, Feb. 24, 1967, at 20 (“As Chairman of the Committee on Education and Labor, Mr. Powell made false reports on expenditures of foreign exchange currency to the Committee on House Administration.”); see also Cabell Phillips, *Powell Defends His Behavior as Labor Committee Chairman*, N.Y. Times, Feb. 21, 1963, at 1 (reporting on the political backlash against Powell’s extensive overseas travel).

121. See Bernard Gwertzman, *Nations Not Named*, N.Y. Times, Nov. 27, 1979, at A1; John Kifner, *Congressman Visits Captives in Tehran*, N.Y. Times, Nov. 26, 1979, at A1. For just a few examples of legislators communicating directly with foreign governments in recent decades, see Adam Clymer, *Senators Are Flocking to Panama for Tour of Duty*, N.Y. Times, Jan. 9, 1978, at A12 (discussing trips to Panama and meetings with Panamanian officials by senators deliberating on whether to ratify the Torrijos–Carter Treaties); Christopher Layne, *Lone Ranger Diplomacy a Risky Path for Liberals*, L.A. Times, Feb. 12, 1988, at C7, available at [http://articles.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387\\_1\\_u-s-foreign-policy](http://articles.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387_1_u-s-foreign-policy) (describing how House Speaker Jim Wright launched an independent diplomatic effort by meeting secretly for three days with Nicaraguan President Daniel Ortego, three members of the Contra leadership, and Nicaragua’s cardinal Miguel Obando y Bravo); 8 U.S. Legislators Will Pay a Visit to China Next Month,

[sic] *Plan on Ships as ‘Phony’*, N.Y. TIMES, Mar. 30, 1953, at 1 (senатор Джозеф Маккарти).

116. See, e.g., Cable to Lloyd George from Senator France, N.Y. Times, Apr. 16, 1922, at 2 (сообщение, что генеральный прокурор продолжит судебное преследование сенатора Франса только по настоянию Госдепартамента). Лучшее изложение истории закона Логана см. в Detlev F. Vagts, *The Logan Act: Paper Tiger or Sleeping Giant?*, 60 AM. J. INT’L L. 268 (1966). See also CONG. RESEARCH SERV., 106TH CONG., *STUDY ON TREATIES AND OTHER INTERNATIONAL AGREEMENTS: THE ROLE OF THE UNITED STATES SENATE 98–100* (Comm.

Print 2001), available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf> (краткое изложение истории закона Логана). 117. В последние годы некоторые ссылались на закон Логана как на средство критики законодателей, которые обсуждают вопросы политики с иностранными официальными лицами. See, e.g., Andrew C. McCarthy, *Don't Investigate Pelosi—Debate Her*, NAT’L REV. ONLINE (Apr. 7, 2007, 11:25 AM), <http://www.nationalreview.com/articles/220551/dont-investigate-pelosi-debate-her/andrew-c-mccarthy>. Исполнительная власть, однако, не предоставила никаких указаний на то, что собирается начать судебное преследование, и по веской причине – учитывая, что сегодня ОДК получают предварительное одобрение руководства Конгресса и, как правило, пользуются материально-технической поддержкой исполнительной власти, трудно говорить о том, что их члены ведут общение «без полномочий Соединенных Штатов», как того требовало бы судебное преследование. 18 U.S.C. § 953 (2012); see also *supra* notes 32–38 and accompanying text (о том, как министерства и ведомства содействуют поездкам ОДК).

118. See William E. Borah, *Borah Answers Oil Men: No Criticism Can Deflect Him from Course on Mexico He Says*, N.Y. TIMES, Mar. 11, 1927, at 2.

119. KARL SCHRIFTGIESSER, *THE GENTLEMAN FROM MASSACHUSETTS: HENRY CABOT LODGE 301-04* (1944); see also *Says Lodge Tried to Thwart Wilson: Henry White, Biographer, Asserts Senator Sent Secret Note to Allied Peace Delegates*, N.Y. TIMES, Oct. 29, 1930, at 34.

120. See H.R. Res. 278, 90th Cong., 113 CONG. REC. 4997, 5037–38 (1967) (enacted) (excluding Powell from Congress); *Texts of Statements and Resolution of Powell Panel*, N.Y. TIMES, Feb. 24, 1967, at 20 («Будучи председателем Комитета по образованию и труду, Пауэлл представил ложные отчеты о расходах иностранной валюты комитету по управлению делами Палаты»); see also Cabell Phillips, *Powell Defends His Behavior as Labor Committee Chairman*, N.Y. TIMES, Feb. 21, 1963, at 1 (о политическом скандале по поводу размаха заграничных поездок Пауэлла).

121. See Bernard Gwertzman, *Nations Not Named*, N.Y. TIMES, NOV. 27, 1979, at A1; John Kifner, *Congressman Visits Captives in Tehran*, N.Y. TIMES, NOV. 26, 1979, at A1. В качестве всего нескольких примеров того, как законодатели напрямую общались с иностранными правительствами в последние десятилетия, см. Adam Clymer, *Senators Are Flocking to Panama for Tour of Duty*, N.Y. TIMES, Jan. 9, 1978, at A12 (о поездках сенаторов в Панаму и встречах с панамскими официальными лицами по вопросам ратификации договоров Торрихоса-Картера); Christopher Layne, *Lone Ranger Diplomacy a Risky Path for Liberals*, L.A. TIMES, Feb. 12, 1988, at C7, available at [http://articles.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387\\_1\\_u-s-foreign-policy](http://articles.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387_1_u-s-foreign-policy) (о том, как спикер ПП Джим Райт предпринял независимые дипломатические усилия, тайно встречаясь в

- N.Y. Times, June 27, 1973, at 6 (discussing a trip by Senator Warren Magnuson and seven other members of Congress); and Dole Cautious on U.S. Role in Gulf Combat, N.Y. Times, Dec. 31, 1990, at 6 (describing how Senator Bob Dole spoke with the Iraqi ambassador to the United States to see whether Baghdad would be willing to change the date of talks on preventing the Gulf War).
122. Fox Butterfield, Teng Invites Senator Goldwater to Peking for a Talk, N.Y. Times, Jan. 3, 1979, at A2.
123. Stephen J. Solarz, *Journeys to War & Peace* 27 (2011).
124. John Lee, Why Burma Would Turn Against China, *Atlantic* (Feb. 2, 2012, 9:19 AM), <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-burma-would-turn-against-china/252412/>; Kevin Sieff, U.S. Senators, Afghan Leaders Discuss Parameters for Long-Term Partnership, *Wash. Post* (Feb. 19, 2012), [http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965\\_1\\_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN \(Feb. 20, 2012, 3:11 PM\), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP\\_t3](http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965_1_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN (Feb. 20, 2012, 3:11 PM), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP_t3).
125. But see Binder, *supra* note 45 (reporting on State Department opposition to a trip to Cuba by Senators Jacob Javits and Claiborne Pell); Al Kamen with Emily Heil, Message Sent; Messenger Grounded, *Wash. Post*, Apr. 23, 2012, at A17 (reporting that Secretary Clinton grounded a military jet carrying a CODEL headed for Afghanistan because of objections from President Karzai).
126. Lindsay, *supra* note 70, at 264.
127. Olson, *supra* note 93, at 556–57.
128. Lindsay, *supra* note 70, at 263–64 (“During the 101st Congress (1989–90), the House Foreign Affairs Committee received 132 foreign dignitaries and 34 foreign delegations, while the Senate Foreign Relations Committee received foreign dignitaries on 80 occasions . . .”).
129. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; see also 22 U.S.C. § 1754(b) (2006) (making foreign currency available to members of Congress for foreign travel).
130. 22 U.S.C. § 1754(b).
131. See House Rules, *supra* note 30, at 1, 13, 40 (Rules 1.10, 10.8, and 24.10); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Public Financial Disclosure, U.S. Senate, available at <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXIV> (Rule 34). For other rules regarding foreign travel by members of Congress, see House Ethics Manual, *supra* note 30, at 87–105.
132. E.g., 22 U.S.C. § 276c (2006) (providing for the designation of Senate delegates to the Interparliamentary Union); *id.* § 276d (providing for the appointment of legislators to the U.S.–Canada Interparliamentary Group); *id.* § 276h (U.S.–Mexico Interparliamentary Group); *id.* § 276l (United Kingdom); *id.* § 276m (Conference for Security and Cooperation in Europe); *id.* § 276n (China); *id.* § 276o (Russia); *id.* § 276p (Supp. V 2011) (Japan); *id.* § 1928a (2006) (NATO).
133. See 22 U.S.C. § 2452(a)(2)(i) (providing for cultural exchanges in the form of “visits and interchanges between the United States and other countries of leaders, experts in fields of specialized
- течение трех дней с президентом Никарагуа Даниэлем Ортегой, тремя членами руководства «контрас» и кардиналом Никарагуа Мигелем Обандо-и-Браво); 8 U.S. Legislators Will Pay a Visit to China Next Month, N.Y. Times, June 27, 1973, at 6 (о поездке сенатора Уоррена Магнуссона и семи других членов Конгресса); and Dole Cautious on U.S. Role in Gulf Combat, N.Y. Times, Dec. 31, 1990, at 6 (о беседе сенатора Боба Доула с послом Ирака в США с целью выяснить, захочет ли Багдад изменить дату переговоров о предотвращении войны в Персидском заливе).
122. Fox Butterfield, Teng Invites Senator Goldwater to Peking for a Talk, N.Y. Times, Jan. 3, 1979, at A2.
123. STEPHEN J. SOLARZ, *JOURNEYS TO WAR & PEACE* 27 (2011).
124. John Lee, Why Burma Would Turn Against China, *ATLANTIC* (Feb. 2, 2012, 9:19 AM), <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-burma-would-turn-against-china/252412/>; Kevin Sieff, U.S. Senators, Afghan Leaders Discuss Parameters for Long-Term Partnership, *WASH. POST* (Feb. 19, 2012), [http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965\\_1\\_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN \(Feb. 20, 2012, 3:11 PM\), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP\\_t3](http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965_1_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN (Feb. 20, 2012, 3:11 PM), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP_t3).
125. But see Binder, *supra* note 45 (о возражениях Госдепартамента против поездки на Кубу сенаторов Джавитса и Пелла); Al Kamen with Emily Heil, Message Sent; Messenger Grounded, *WASH. POST*, Apr. 23, 2012, at A17 (о том, как госсекретарь Клинтон посадила военный самолет с ОДК, направлявшейся в Афганистан, из-за возражений со стороны президента Карзая).
126. Lindsay, *supra* note 70, at 264.
127. Olson, *supra* note 93, at 556–57.
128. Lindsay, *supra* note 70, at 263–64 («Во время 101-го Конгресса (1989–90) Комитет Палаты представителей по иностранным делам принял 132 иностранных высокопоставленных лица и 34 иностранные делегации, в то время как Комитет Сената по международным отношениям принимал иностранных высокопоставленных лиц 80 раз»).
129. Интервью по телефону с Мэттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23; see also 22 U.S.C. § 1754(b) (2006) (выделение членам Конгресса иностранной валюты для поездок за рубеж).
130. 22 U.S.C. § 1754(b).
131. See HOUSE RULES, *supra* note 30, at 1, 13, 40 (Rules 1.10, 10.8, and 24.10); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Public Financial Disclosure, U.S. SENATE, available at <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXIV> (Rule 34). В отношении других правил зарубежных поездок Конгресса см. HOUSE ETHICS MANUAL, *supra* note 30, at 87–105.
132. E.g., 22 U.S.C. § 276c (2006) (предусматривающая назначение делегатов Сената в Межпарламентский союз); *id.* § 276d (предусматривающая назначение законодателей в Межпарламентскую группу США–Канада); *id.* § 276h (Межпарламентскую группу США–Мексика); *id.* § 276l (Соединенное Королевство); *id.* § 276m (на Конференцию по безопасности и сотрудничеству в Европе); *id.* § 276n (Китай); *id.* § 276o (Россия); *id.* § 276p (Supp. V 2011) (Япония); *id.* § 1928a (2006) (НАТО).
133. See 22 U.S.C. § 2452(a)(2)(i) (предусматривающая культурные обмены в форме «визитов и обменов между



knowledge or skill, and other influential or distinguished persons”); id.

§ 2458a(a) (permitting the “acceptance by a Federal employee of grants and other forms of assistance provided by a foreign government to facilitate the participation of such Federal employee in a cultural exchange . . . of the type described in section 2452(a)(2)(i),” and defining “Federal employee” to include members of Congress in accordance with 5 U.S.C.

§ 7342(a)(1)(F)). Foreign travel under this law is increasingly common. T.W. Farnam, Congressional Staffers Often Travel on Tabs of Foreign Governments, Wash. Post, Feb. 18, 2013, available at [http://www.washingtonpost.com/politics/congressional-staffers-often-travel-on-tabs-of-foreign-governments/2013/02/17/25e39938-7625-11e2-8f84-3e4b513b1a13\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/congressional-staffers-often-travel-on-tabs-of-foreign-governments/2013/02/17/25e39938-7625-11e2-8f84-3e4b513b1a13_story.html).

134.H.R. Res. 135, 109th Cong. § 5(a) (2005) (enacted); accord H.R. Res. 5, 112th Cong. § 4 (2011) (enacted); H.R. Res. 5, 111th Cong. § 4(b) (2009) (enacted); H.R. Res. 24, 110th Cong. (2007) (enacted). The House Democracy Partnership reported as follows:

In 2009, the Commission sent Members of Congress on assistance missions to seven partner countries, hosted two seminars in Washington for 48 MPs from eight partner countries, hosted seminars in Macedonia and Kenya for 54 staff from nine countries, and hosted two legislative staff institutes in Washington for 52 staff from 13 legislatures.

House Democracy Assistance Comm’n, 111th Cong., 2009 Annual Report iii (2009), available at [http://hdac.house.gov/docs/HDAC\\_2009\\_Annual\\_Report.pdf](http://hdac.house.gov/docs/HDAC_2009_Annual_Report.pdf).

135.About the Commission, Comm’n on Sec. & Cooperation in Europe (U.S. Helsinki Comm’n), <http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCommission.WorkOfCom> mission (last visited Aug. 28, 2013); see also 22 U.S.C. § 3003(a) (2006) (establishing Commission membership).

136.Trade Act of 2002 § 2107(a)(4), 19 U.S.C. § 3807(a)(4) (2012).

137.See, e.g., supra notes 1–6 (providing examples of the orthodoxy in legal scholarship).

138.U.S. Const. art. II, § 2, cl. 1.

139.Id. cl. 2.

140.Id.

141.Id. § 3.

142.Id.

143. Cf. Bradley & Flaherty, supra note 4 (rejecting the position that the Vesting Clause is a source of foreign affairs powers).

144. U.S. Const. art. II, § 1, cl. 1.

145. Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, The Executive Power over Foreign Affairs, 111 Yale L.J. 231, 317–24 (2001) [hereinafter Prakash & Ramsey, Executive Power]; Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, Foreign Affairs and the Jeffersonian Executive: A Defense, 89 Minn. L. Rev. 1591, 1673–74 (2005) [hereinafter Prakash & Ramsey, Jeffersonian Executive].

146. Presidents have preferred to rely simultaneously on both. See, e.g., Constitutionality of Section 7054 of the Fiscal Year 2009 Foreign Appropriations Act 4–5 (Op. O.L.C. June 1, 2009), <http://www.justice.gov/olc/2009/section7054.pdf> [hereinafter Constitutionality of Section 7054].

лидерами Соединенных Штатов и других стран, экспертами в областях специальных знаний или навыков и другими влиятельными и выдающимися лицами».); id. § 2458a(a) (разрешающая «принятие федеральным служащим грантов и других форм помощи, предоставляемых иностранным правительством для содействия участию такого федерального служащего в культурном обмене ... типа, описанного в разделе 2452(a) (2) (i)» и дающая определение понятия «федеральный служащий», которое включает членов Конгресса в соответствии с 5 U.S.C. § 7342(a)(1)(F)). Зарубежные поездки все чаще проходят в соответствии с этим законом. T.W. Farnam, Congressional Staffers Often Travel on Tabs of Foreign Governments, WASH. POST, Feb. 18, 2013, available at

[http://www.washingtonpost.com/politics/congressional-staffers-often-travel-on-tabs-of-foreign-governments/2013/02/17/25e39938-7625-11e2-8f84-3e4b513b1a13\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/congressional-staffers-often-travel-on-tabs-of-foreign-governments/2013/02/17/25e39938-7625-11e2-8f84-3e4b513b1a13_story.html).

134 134H.R. Res. 135, 109th Cong. § 5(a) (2005) (принят); accord H.R. Res. 5, 112th Cong. § 4 (2011) (принят); H.R. Res. 5, 111th Cong. § 4(b) (2009) (принят); H.R. Res. 24, 110th Cong. (2007) (принят).

По сообщению комиссии ПП «Партнерство за демократию», в 2009 г. Комиссия направила членов Конгресса с миссиями по оказанию помощи в семь стран-партнеров, провела два семинара в Вашингтоне для 48 депутатов парламента из восьми стран-партнеров, семинары в Македонии и Кении для 54 сотрудников из девяти стран и курсы (2) для сотрудников законодательных органов в Вашингтоне для 52 сотрудников из 13 законодательных органов. HOUSE DEMOCRACY ASSISTANCE COMM’N, 111TH CONG., 2009 ANNUAL REPORT iii (2009), available at [http://hdac.house.gov/docs/HDAC\\_2009\\_Annual\\_Report.pdf](http://hdac.house.gov/docs/HDAC_2009_Annual_Report.pdf).

135 135About the Commission, COMM’N ON SEC. & COOPERATION IN EUROPE (U.S. HELSINKI COMM’N), <http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCom> mission. WorkOfCom mission (last visited Aug. 28, 2013); see also 22 U.S.C. § 3003(a) (2006) (establishing Commission membership).

136 136Trade Act of 2002 § 2107(a)(4), 19 U.S.C. § 3807(a)(4) (2012).

137 137See, e.g., supra notes 1–6 (примеры ортодоксального подхода в правоповедении).

138 138U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 1.

139 139Id. cl. 2.

140 140Id.

141 141Id. § 3.

142 142Id.

143 143Cf. Bradley & Flaherty, supra note 4 (с отрицанием позиции, что пункт о наделении полномочиями является источником полномочий во внешнеполитической сфере).

144 144U.S. CONST, art. II, § 1, cl. 1.

145 145Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, The Executive Power over Foreign Affairs, 111 YALE L.J. 231, 317–24 (2001) [hereinafter Prakash & Ramsey, Executive Power]; Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, Foreign Affairs and the Jeffersonian Executive: A Defense, 89 MINN. L. REV. 1591, 1673–74 (2005) [hereinafter Prakash & Ramsey, Jeffersonian Executive].

146 146Президенты предпочитают опираться на обе теории одновременно. See, e.g., Constitutionality of Section 7054 of the Fiscal Year 2009 Foreign Appropriations Act 4–5 (Op. O.L.C. June 1, 2009), <http://www.justice.gov/olc/2009/section7054.pdf>



147.Id.

148. See Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill, 14 Op. O.L.C. 37, 37–39, 42 (1990) (concluding that a statute intruded on the president’s diplomacy powers by conditioning the president’s ability to obligate appropriated funds for U.S. delegations to the Conference on Security and Cooperation in Europe on his inclusion of certain individuals in the delegation).

149. See Constitutionality of Section 7054, supra note 146, at 4, 7–8 & n.9 (concluding that an act of Congress unconstitutionally interfered with the president’s diplomacy powers by prohibiting the State Department from using appropriated funds to pay for a U.S. delegation to any UN agency, commission, or body that is chaired by a terrorist-list state); Bill to Relocate United States Embassy from Tel Aviv to Jerusalem, 19 Op. O.L.C. 123 (1995) (concluding that a statute usurped Article II diplomacy powers by conditioning the president’s ability to obligate appropriated State Department funds on the building and opening of an embassy in Jerusalem).

150. See, e.g., Placing of United States Armed Forces Under United Nations Operational or Tactical Control, 20 Op. O.L.C. 182 (1996) (concluding that a statute unconstitutionally interfered with Article II diplomacy powers by prohibiting the president from placing U.S. armed forces participating in UN peacekeeping operations under UN operational or tactical control).

150. See Issues Raised by Provisions Directing Issuance of Official or Diplomatic Passports, 16 Op. O.L.C. 18 (1992) (concluding that a statute was unconstitutional because it purported to restrict the president’s diplomacy powers by prohibiting the State Department from issuing more than one passport to U.S. government officials, given that the purpose of the additional passports is to facilitate compliance with an Arab League policy of denying entrance to individuals with passports that reflect travel to Israel).

152. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 1.

153. Id. cl. 2.

154. Id.

155. Id. § 3.

156. Id.

157. See Vienna Convention on the Law of Treaties art. 2.1(a), May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, 333 (“‘Treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law”).

158. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2.

159. Id. § 3.

160. See, e.g., Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms arts. VII, VIII, IX, XII, U.S.–Russ., Apr. 8, 2010, S. Treaty Doc. No. 11-5 [hereinafter New START Treaty], available at <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>; Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms arts. VIII, XV, U.S.–U.S.S.R., July 31, 1991, S. Treaty Doc. No. 102-20 [hereinafter START I], available at <http://www.state.gov/www/global/arms/starhtml/start/treatytc.html#TREATYTOC>.

[hereinafter Constitutionality of Section 7054].

147 147Id.

148 148See Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill, 14 Op. O.L.C. 37, 37-39, 42 (1990) (вывод о том, что закон вторгся в дипломатические полномочия президента, обусловив способность президента выделять средства для делегаций США на Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе включением определенных лиц в состав делегации).

149 149See Constitutionality of Section 7054, supra note 146, at 4, 7-8 & n.9 (вывод, что своим актом Конгресс неконституционно вмешался в дипломатические полномочия президента, запрещая Госдепартаменту использовать выделенные средства для оплаты делегации США в любом агентстве, комиссии или органе ООН, в котором председательствует страна, включенная в список государств-террористов); Bill to Relocate United States Embassy from Tel Aviv to Jerusalem, 19 Op. O.L.C. 123 (1995) (вывод, что один из законов узурпировал дипломатические полномочия по статье II, сделав строительство и открытие посольства в Иерусалиме условием для выделения президентом средств Госдепартамента).

150 150See, e.g., Placing of United States Armed Forces Under United Nations Operational or Tactical Control, 20 Op. O.L.C. 182 (1996) (вывод, что закон неконституционно вмешался в дипломатические полномочия статьи II, запрещая президенту передавать вооруженные силы США, участвующие в миротворческих операциях ООН, под оперативный или тактический контроль ООН).

151 151See Issues Raised by Provisions Directing Issuance of Official or Diplomatic Passports, 16 Op. O.L.C. 18 (1992) (вывод, что закон был неконституционным, поскольку имел целью ограничить дипломатические полномочия президента, запретив Госдепартаменту выдавать более одного паспорта должностным лицам правительства США, учитывая, что целью дополнительных паспортов является соблюдение политики Лиги арабских государств, запрещающей въезд лицам с паспортами, показывающими, что владелец ездил в Израиль).

152 152U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 1.

153 153Id. cl. 2.

154 154Id.

155 155Id. § 3.

156 156Id.

157 157См. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., Ст. 2.1(a), 1155 U.N.T.S. 331, 333 («‘Договор’ означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом . . .»).

158 158U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 2.

159 159Id. § 3.

160 160См., например, Договор между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений от 8 апреля 2010 г., ст. VII, VIII, IX, XII, U.S.–Russ., S. Treaty Doc. No. 11-5 [hereinafter New START Treaty], available at <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>; Договор между Соединенными Штатами Америки и Союзом Советских Социалистических Республик о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений от 31 июля 1991 г.,

161. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism arts. 9(3)(a), 19, Dec. 9, 1999, 2178 U.N.T.S. 197, 234, 238.

162. See, e.g., U.N. Charter arts. 13, 16, 20, 23, 26, 28.

163. See U.S. Const. art. VI, cl. 2; Carlos Manuel Va'zquez, *Treaties as Law of the Land: The Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of Treaties*, 122 Harv. L. Rev. 599, 611–22 (2008). Because it asserts that customary international law (“CIL”) is federal common law, the so-called “modern position” on CIL’s domestic status would also impose on the executive a Take Care Clause duty to carry out CIL-mandated diplomatic communications. See Beth Stephens, *The Law of Our Land: Customary International Law as Federal Law After Erie*, 66 Ford- ham L. Rev. 393, 394 (1997) (arguing that CIL is part of federal common law). But see Curtis

A. Bradley & Jack L. Goldsmith, *Customary International Law as Federal Common Law: A Critique of the Modern Position*, 110 Harv. L. Rev. 815 (1997) (rejecting the modern position).

164. See Edward T. Swaine, *Taking Care of Treaties*, 108 Colum. L. Rev. 331, 342–72 (2008) (arguing that the Take Care Clause imposes a duty on the president to enforce treaty obligations). But see *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 532 (2008) (concluding that the Clause does not impose a duty to enforce non-self-executing treaties).

165. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 1.

166. *Id.* cl. 2.

167. See Laurence H. Tribe, *Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation*, 108 Harv. L. Rev. 1221, 1256 (1995) (citing *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 161–64 (1926)). But see Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145, at 244 (arguing that the Appointments Clause is not the source of the power to recall ambassadors).

168. U.S. Const. art. II, § 1, cl. 1.

169. See generally Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145 (making this argument); Prakash & Ramsey, *Jeffersonian Executive*, *supra* note 145 (same).

170. See generally Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145, at 265–72 (arguing in favor of the Vesting Clause Thesis).

171.1 William Blackstone, *Commentaries* \*245.

172. See *supra* notes 147–151 and accompanying text.

173. U.S. Const. art. II, § 2.

174. See Stuart, *supra* note 8, at 7–8 (“A report of the Senate Foreign Relations Committee in 1888 stated that some 438 persons had been appointed or recognized by the President without the advice or consent of the Senate or the express authority of Congress to conduct negotiations and conclude treaties.”); see also, e.g., Paul Richter, *Obama Picks Mideast*, *S. Asia Envoys*, L.A. Times, Jan. 23, 2009, at A3, available at <http://articles.latimes.com/2009/jan/23/world/fg-state23> (discussing President Obama’s appointment of George Mitchell as special envoy

ст. VIII, XV, U.S.- U.S.S.R., S. Treaty Doc. No. 102-20 [hereinafter START I], available at <http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start/treatytc.html#TREATYTOC>.

161 161Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г., ст. 9(3)(a), 19, 2178 U.N.T.S. 197, 234, 238.

162 162See, e.g., Устав ООН, ст. 13, 16, 20, 23, 26, 28.

163 163See U.S. CONST, art. VI, cl. 2; Carlos Manuel Vazquez, *Treaties as Law of the Land: The Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of Treaties*, 122 HARV. L. REV. 599, 611-22 (2008). Утверждая, что обычное международное право (ОМП) является федеральным общим правом, т.н.«современная трактовка» внутреннего статуса ОМП также налагает на исполнительную власть обязанность выполнять пункт об обеспечении выполнения законов в ходе предусмотренных ОМП дипломатических коммуникаций. See Beth Stephens, *The Law of Our Land: Customary International Law as Federal Law After Erie*, 66 FORD- HAM L. REV. 393, 394 (1997) (утверждение, что ОМП является частью федерального общего права). But see Curtis A. Bradley & Jack L. Goldsmith, *Customary International Law as Federal Common Law: A Critique of the Modern Position*, 110 HARV. L. REV. 815 (1997) (отрицание современной трактовки).

164 164See Edward T. Swaine, *Taking Care of Treaties*, 108 COLUM. L. REV. 331, 342-72 (2008) (утверждая, что пункт об обеспечении выполнения законов налагает на президента обязанность обеспечивать соблюдение договорных обязательств). В то же время в *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 532 (2008) делается вывод, что этот пункт не налагает обязательства выполнять международные договоры, требующие для вступления в силу издания соответствующего национального закона).

165 165U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 1.

166 166Id. cl. 2.

167 167See Laurence H. Tribe, *Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation*, 108 HARV. L. REV. 1221, 1256 (1995) (citing *Myers v. United States*, 272 U.S.52, 161-64 (1926)). But see Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145, at 244 (утверждение,

168 что положение о назначениях не является источником права отзывать послов).168U.S. CONST, art. II, § 1, cl. 1.

169 169See generally Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145 (где выдвинут этот аргумент); Prakash & Ramsey, *Jeffersonian Executive*, *supra* note 145 (same).

170 [=170See generally Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145, at 265-72 (аргументы в пользу тезиса о наделении полномочиями).

171 1711 WILLIAM BLACKSTONE, *COMMENTARIES* \*245.

172 172See *supra* notes 147-151 and accompanying text.

173 173U.S. CONST, art. II, § 2.

174 174See STUART, *supra* note 8, at 7-8 («В отчете сенатского комитета по международным отношениям за 1888 г. говорилось, что около 438 человек были назначены или уполномочены президентом без совета или согласия Сената или прямого разрешения Конгресса на ведение переговоров и заключение договоров»); see also, eg., Paul Richter, *Obama Picks Mideast*, *S. Asia Envoys*, L.A. TIMES, Jan. 23, 2009, at A3, available at

to the Middle East and Richard Holbrooke as special representative to Afghanistan and Pakistan).

175. Cf. Prakash & Ramsey, *Executive Power*, supra note 145 (explaining the Vesting Clause Thesis).

176. See discussion infra Part III. A difference in the text of the Article I and Article II Vesting Clauses might conceivably warrant different approaches to the interpretation of enumerated legislative and executive powers. Specifically, some have argued in favor of interpreting enumerated powers in Article I more narrowly than enumerated powers in Article II on the view that the Article I Vesting Clause “refers the reader to power grants contained elsewhere in the Constitution” and thus “indicates that Congress is receiving only a subset of the conceptual category of ‘legislative Powers,’” while the Article II Vesting Clause grants the president “the full scope of the conceptual categor[y] of executive . . . power.” Gary Lawson, *What Lurks Beneath: NSA Surveillance and Executive Power*, 88 B.U. L. Rev. 375, 388 (2008). On this view, comparatively strict interpretations of enumerated powers in Article I are necessary to honor the Article I Vesting Clause’s rule that Congress possesses only those powers “[i]herein granted.” U.S. Const. art. I, § 1. By contrast, strict interpretations of enumerated powers in Article II are unnecessary to honor the Article II Vesting Clause if that Clause establishes that the president possesses even those executive powers that do not fall within the ambit of any enumerated power. This line of reasoning, however, presupposes that the Article I and Article II Vesting Clauses are in fact different. Because the Discrete Powers Thesis rejects that premise in holding that the Article II Vesting Clause is not an independent source of executive power, there is no reason for a proponent of this thesis to approach the interpretation of enumerated powers differently depending on their location in Article I or II.

177. See *United States v. Louisiana*, 363 U.S. 1, 35 (1960) (“The President . . . is the constitutional representative of the United States in its dealings with foreign nations.”); *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936) (“In th[e] vast external realm [of foreign affairs] . . . the President alone has the power to speak or listen as a representative of the nation.”). It is not possible to disentangle this dimension completely from functional breadth; certain functions seem to follow from the president’s capacity to speak on behalf of the United States, even in the absence of other support in the text of Article II. See, e.g., Lewis S. Yelin, *Head of State Immunity as Sole Executive Lawmaking*, 44 Vand. J. Transnat’l L. 911, 951–62 (2011) (arguing that the president’s power to conduct sovereign diplomacy implies executive authority to make decisions about whether foreign heads of state are entitled to immunity from suit).

178. Cf. Vienna Convention on the Law of Treaties, supra note 157, art. 2.1(a), at 333 (“‘Treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law . . . ”); id. art. 26, at 339 (“Every treaty in force is binding upon

<http://articles.latimes.com/2009/jan/23/world/fg-state23> (о назначении президентом Обамой Джорджа Митчелла специальным посланником на Ближнем Востоке и Ричарда Холбрука специальным представителем в Афганистане и Пакистане).

175 175Cf. Prakash & Ramsey, *Executive Power*, supra note 145 (объяснение тезиса о наделении полномочиями).

176 176См. обсуждение в части III. Различие в тексте пунктов о наделении полномочиями статей I и II могло бы, наверное, объяснить разные подходы к толкованию перечисленных полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти. В частности, некоторые высказывались в пользу толкования перечисленных полномочий в статье I более узко, чем перечисленных полномочий в статье II, исходя из того, что статья I о наделении полномочиями «отсылает читателя к полномочиям, предоставляемым в других местах Конституции» и, таким образом, «указывает, что Конгресс получает только один из наборов полномочий, входящих в концептуальную категорию «полномочия законодательной власти», в то время как пункт о наделении полномочиями статьи II предоставляет президенту «полный объем концептуальной категории полномочий исполнительной... власти». Gary Lawson, *What Lurks Beneath: NSA Surveillance and Executive Power*, 88 B.U. L. Rev. 375, 388 (2008). По этому мнению, сравнительно строгие толкования перечисленных полномочий в статье I необходимы для соблюдения правила статьи I о наделении полномочиями, согласно которому Конгресс обладает только «сим установленными» правами (Конституция США, ст. I, §1). Напротив, строгое толкование перечисленных полномочий в статье II не требуется для соблюдения пункта о наделении полномочиями статьи II, если этот пункт устанавливает, что президент обладает теми исполнительными полномочиями, которые не входят в сферу действия какой-либо перечисленной власти. Эта линия рассуждений, однако, предполагает, что пункты о наделении полномочиями статей I и II на самом деле различны. Поскольку тезис о дискретных полномочиях отвергает эту предпосылку, утверждая, что положение о наделении полномочиями статьи II не является независимым источником исполнительной власти, у сторонников этого тезиса нет причин подходить к толкованию перечисленных полномочий по-разному в зависимости от их места в тексте – в статье I или статье II.

177 177See *United States v. Louisiana*, 363 U.S. 1, 35 (1960) («Президент ... является конституционным представителем Соединенных Штатов в их отношениях с иностранными государствами»); *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936) («В этой обширной внешней сфере [иностраннх дел]... только президент имеет право говорить или слушать как представитель всей страны»). Невозможно полностью отделить этот аспект от функционального диапазона; некоторые функции, по-видимому, вытекают из способности президента выступать от имени Соединенных Штатов даже при отсутствии другой поддержки в тексте статьи II. See, e.g., Lewis S. Yelin, *Head of State Immunity as Sole Executive Lawmaking*, 44 Vand. J. Transnat’l L. 911, 951–62 (2011) (утверждение, что полномочия президента вести суверенную дипломатию подразумевают исполнительную власть принимать решения о том, имеют ли главы иностранных государств право на иммунитет от судебного преследования).

178 178Ср. Венская конвенция о праве международных договоров, прим. 157 выше, ст. 2.1(a), на с. 333 («‘Договор’ означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом. . .

the parties to it and must be performed in good faith.”).

179.1 Blackstone, *supra* note 171, at \*245.

180. To the extent that they discussed the issue, delegates to the Constitutional Convention described the future Department of Foreign Affairs as an executive department that would operate under presidential control. See 1 The Records of the Federal Convention of 1787, at 111 (Max Farrand ed., rev. ed. 1937) [hereinafter Farrand’s Records] (Mason); *id.* at 292 (Hamilton Plan); 2 *id.* at 53–54 (Madison); *id.* at 135–36 (Pinckney); *id.* at 329 (Ellsworth); *id.* at 335–36, 343 (Morris); *id.* at 367 (Rutledge, on behalf of the Committee of Detail); 3 *id.* at 111, 606 (Pinckney). The most detailed proposal, submitted by Gouverneur Morris to the Committee of Detail on August 20, called for a “Council of State” to “assist the President in conducting public affairs.” 2 *id.* at 335. This council was to include a Secretary of Foreign Affairs, who would be appointed by the president and charged with a duty “to correspond with all foreign Ministers, prepare plans of Treaties, and consider such as may be transmitted from abroad—and generally to attend to the Interests of the United States, in their connections with foreign Powers.” *Id.* at 335–36. Drafts of the Constitution eventually abandoned any reference to the secretary of foreign affairs and his duties. *Id.* at 367, 499, 542–43,

599. No one, however, voiced doubt that the department would be part of the new government and executive in character. Nor did anyone dispute the understanding, reflected in Morris’s original draft, that the secretary of foreign affairs would be responsible for handling official diplomatic correspondence with foreign governments. If that responsibility suggested anything about the president in whose cabinet the secretary was to serve, then it is hard to avoid the conclusion that the delegates understood the president to hold ultimate authority over the execution of official diplomatic communications between the United States and foreign governments. Cf. Abraham D. Sofaer, *War, Foreign Affairs and Constitutional Power* 33 (1976) (“[Morris’s motion] would have had the Convention recognize as executive functions the day-to-day management of . . . foreign . . . affairs.”). Statements from the ratification debates also suggest an understanding that the president holds the exclusive power to engage in sovereign diplomacy. See, e.g., The Federalist No. 72, at 403–04 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed. with Charles R. Kesler introduction and notes, 1999) (explaining that the “actual conduct of foreign negotiations” is executive in nature, and that those “to whose immediate management these . . . matters are committed ought to be considered as the assistants or deputies of the Chief Magistrate, and on this account . . . ought to derive their offices from his appointment”); *id.* No. 84, at 487 (Alexander Hamilton) (explaining that the “management of foreign negotiations will naturally devolve” on the president); 3 Farrand’s Records, *supra*, at 162 (“The senate can make no treaties; they can approve of none unless the President of the United States lay it before them.”).

181. Articles of Confederation of 1781, art. IX. Congress created a Department of Foreign Affairs shortly after the adoption of the Articles of Confederation, but the department was a mere agent of Congress, with powers more clerical than substantive. 19 Journals of the Continental Congress, 1774–1789, at 42–44 (Gaillard Hunt ed., 1912) [hereinafter Journals of the Continental Congress]. The Secretary of Foreign Affairs held duties to keep records; transmit and, if necessary, translate communications between Congress and foreign governments; and gather information about overseas

»); *id.* ст. 26, на с. 339 («Каждый действующий договор является обязательным для его участников и должен выполняться...добросовестно»).

179 1791 BLACKSTONE, *supra* note 171, at \*245.

180 180В той мере, в какой они обсуждали этот вопрос, делегаты Конституционного съезда описали будущее министерство иностранных дел как исполнительный департамент, который будет действовать под контролем президента. See 1 The Records of the Federal Convention of 1787, at 111 (Max Farrand ed., rev. ed. 1937) [hereinafter Farrand’s Records] (Mason); *id.* at 292 (Hamilton Plan); 2 *id.* at 53–54 (Madison); *id.* at 135–36 (Pinckney); *id.* at 329 (Ellsworth); *id.* at 335–36, 343 (Morris); *id.* at 367 (Rutledge, on behalf of the Committee of Detail); 3 *id.* at 111, 606 (Pinckney). Наиболее подробное предложение, представленное Губернером Моррисом Комитету по деталям 20 августа, предусматривало создание «Государственного совета» для «оказания помощи президенту в ведении государственных дел». 2 *id.* at 335. В этот совет должен был входить министр иностранных дел, который будет назначен президентом и которому будет поручено «вести переписку со всеми министрами иностранных дел, готовить проекты договоров и рассматривать те, что могут быть переданы из-за рубежа, и в целом соблюдать интересы Соединенных Штатов в их связях с иностранными державами. *Id.* at 335–36. В конечном счете в проектах Конституции отказались от каких-либо упоминаний о министре иностранных дел и его обязанностях. *Id.* at 367, 499, 542–43, 599. Никто, однако, не выразил сомнений в том, что департамент будет частью нового правительства и исполнительной власти по своему характеру. Никто также не оспаривал понимание, отраженное в первоначальном проекте Морриса, того, что министр иностранных дел будет отвечать за ведение официальной дипломатической переписки с иностранными правительствами. Если эта ответственность наводила на какие-либо мысли о президенте, в кабинете которого должен был работать секретарь, то трудно избежать вывода о том, что делегаты видели в президенте высшую власть над осуществлением официальных дипломатических сообщений между Соединенными Штатами и иностранными правительствами. Cf. Abraham D. Sofaer, *War, Foreign Affairs and Constitutional Power* 33 (1976) («[Предложение Морриса] потребовало бы, чтобы Конвенция признала в качестве исполнительных функций повседневное управление... иностранными... делами»). Заявления, сделанные в ходе дебатов по ратификации, также свидетельствуют о понимании того, что президент обладает исключительными полномочиями участвовать в суверенной дипломатии. See, e.g., The Federalist NO. 72, at 403–04 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed. with Charles R. Kesler introduction and notes, 1999) (объяснение, что «фактическое ведение иностранных переговоров» носит исполнительный характер и что те, «чьему непосредственному руководству поручены эти... вопросы, должны рассматриваться как помощники или заместители главы державы, и в связи с этим... должны получать свои должности от его назначений»); *id.* No. 84, at 487 (Alexander Hamilton) (объяснение, что «руководство иностранными переговорами естественным образом перене может одобрить ни один из них, если таковой договор не будет представлен ему президентом Соединенных Штатов»).

181 181 ARTICLES OF CONFEDERATION OF 1781, art. IX. Конгресс создал департамент иностранных дел вскоре после принятия Статей Конфедерации, но этот департамент был простым агентом Конгресса, с полномочиями скорее канцелярскими, чем существенными. 19 JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS, 1774–1789, at 42–44 (Gaillard Hunt ed., 1912) [hereinafter JOURNALS OF THE CONTINENTAL



conditions from American diplomats. 28 *id.* at 56 (John C. Fitzpatrick ed., 1933); 22 *id.* at 87–92 (Gaillard Hunt ed., 1914); 19 *id.* at 42–44 (1912).

182. See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (July 24, 1787), in 3 *The Diplomatic Correspondence of the United States of America, From the Signing of the Definitive Treaty of Peace, 10th September, 1783, to the Adoption of the Constitution, March 4, 1789*, at 234, 234–35 (1833) [hereinafter *Diplomatic Correspondence*] (discussing a congressional resolution confirming the appointment of Don Francisco Chiappe as the American agent in Morocco); 31 *Journals of the Continental Congress*, *supra* note 181, at 692 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (recording a motion to vacate the “commission and instructions issued to Mr. John Lamb[ ] for the purpose of negotiating with the Barbary powers”).

183. See, e.g., Letter from James Monroe to James Madison (July 12, 1785), in 22 *Letters of Delegates to Congress, 1774–1789*, at 502, 504 (Paul H. Smith ed., 1995) [hereinafter *Letters of Delegates to Congress*] (discussing Congress’s reception of Don Diego de Gardoqui from Spain); Extract from the *Secret Journal of Foreign Affairs* (Oct. 25, 1783), in 6 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 420, 420–21, 714 (documenting passage of a resolution that P.J. Van Berckel “be received as Minister Plenipotentiary from their High Mightiness the States General of the United Netherlands, and that agreeably to his request he be admitted to a public audience in Congress”).

184. See, e.g., 30 *Journals of the Continental Congress*, *supra* note 181, at 323 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (seeking instructions on how to proceed on negotiations with Spain); 22 *id.* at 46–54 (Gaillard Hunt ed., 1914) (instructing American diplomats to pursue a consular convention with France); Letter from John Jay to John Adams (May 1, 1786), in 4 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 431, 431–32 (informing Adams of congressional instructions on negotiations with Great Britain); Letter from Richard Henry Lee to Benjamin Franklin, Minister Plenipotentiary of the United States (Dec. 11, 1784), in 1 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 127, 127–28.

185. See, e.g., Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to the Honorable the Burgomasters and Senate of the Imperial Free City, Hamburg (Nov. 1, 1783), in 1 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 67, 67–69; Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to His Excellency P.J. Van Berckel (Oct. 24, 1783), in 6 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 419, 419; Letter from the Congress of the United States to Louis Sixteenth, King of France and Navarre (Dec. 11, 1784), in 1 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 132, 132.

186. See, e.g., Letter from the City of Hamburg to Congress (Mar. 29, 1783), in 1 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 62, 62–64; Letter from the Emperor of Morocco to the President of Congress (June 28, 1786), in 5 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 175, 175–76; Letter from the King of France to the Congress of the United States (Sept. 30, 1787), in 1 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 343, 343–44; Letter from the King of Spain to Congress (Sept. 27, 1784), in 6 *Diplomatic Correspondence*, *supra* note 182, at 66, 66–68.

CONGRESS]. В обязанности министра иностранных дел входило ведение записей; передача и, при необходимости, перевод переписки между Конгрессом и иностранными правительствами; и сбор информации о положении за рубежом от американских дипломатов. 28 *id.* at 56 (John C. Fitzpatrick ed., 1933); 22 *id.* at 87–92 (Gaillard Hunt ed., 1914); 19 *id.* at 42–44 (1912).

182 See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (July 24, 1787), in 3 *THE DIPLOMATIC CORRESPONDENCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA, FROM THE SIGNING OF THE DEFINITIVE TREATY OF PEACE, 10TH SEPTEMBER, 1783, TO THE ADOPTION OF THE CONSTITUTION, MARCH 4, 1789*, at 234, 234–35 (1833) [hereinafter *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*] (о резолюции Конгресса, подтверждающей назначение дона Франсиско Чиappe американским агентом в Марокко); 31 *JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS*, *supra* note 181, at 692 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (запись ходатайства об отзыве «поручения и инструкций, данных Джону Лэму для переговоров с берберскими державами»).

183 See, e.g., Letter from James Monroe to James Madison (July 12, 1785), in 22 *LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, 1774–1789*, at 502, 504 (Paul H. Smith ed., 1995) [hereinafter *LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS*] (discussing Congress’s reception of Don Diego de Gardoqui from Spain); Extract from the *Secret Journal of Foreign Affairs* (Oct. 25, 1783), in 6 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 420, 420–21, 714 (приводит отрывок из резолюции о том, что П.Й. ван Беркель «будет принят в качестве полномочного посланника Генеральных Штатов Соединенных Нидерландов и в соответствии с его просьбой допущен к публичной аудиенции в Конгрессе»).

184 See, e.g., 30 *JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS*, *supra* note 181, at 323 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (просьба дать инструкции о продолжении переговоров с Испанией); 22 *id.* at 46–54 (Gaillard Hunt ed., 1914) (распоряжение американским дипломатам добиться заключения консульской конвенции с Францией); Letter from John Jay to John Adams (May 1, 1786), in 4 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 431, 431–32 (сообщение Адамсу об инструкциях Конгресса по переговорам с Британией); Letter from Richard Henry Lee to Benjamin Franklin, Minister Plenipotentiary of the United States (Dec. 11, 1784), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 127, 127–28.

185 See, e.g., Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to the Honorable the Burgomasters and Senate of the Imperial Free City, Hamburg (Nov. 1, 1783), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 67, 67–69; Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to His Excellency P.J. Van Berckel (Oct. 24, 1783), in 6 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 419, 419; Letter from the Congress of the United States to Louis Sixteenth, King of France and Navarre (Dec. 11, 1784), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 132, 132.

186 See, e.g., Letter from the City of Hamburg to Congress (Mar. 29, 1783), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 62, 62–64; Letter from the Emperor of Morocco to the President of Congress (June 28, 1786), in 5 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 175, 175–76; Letter from the King of France to the Congress of the United States (Sept. 30, 1787), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 343, 343–44; Letter from the King of Spain to Congress (Sept. 27, 1784), in 6 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, *supra* note 182, at 66, 66–68.



187. See, e.g., Letter from Virginia Delegates to Bernardo de Galvez (May 4, 1783), in 20 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at 226, 226 (1993); see also Jack Rakove, *Revolutionaries* 260–61 (2010) (explaining that the French diplomat Conrad Gerard “was an active force in congressional politics, winning and dining delegates and courting their support” and that he “regularly received delegates wishing to ‘speak confidentially about present affairs’”).
188. See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 224, 224; Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Dec. 7, 1785), in 2 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 385, 385.
189. See, e.g., Letter from Monsieur Otto to John Jay (June 27, 1786), in 1 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 328, 328–29 (complaining about delays on behalf of the French Government).
190. See, e.g., Articles of Confederation of 1787 (showing signatures of forty-eight delegates); List of Delegates to Congress, 26 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at v–xlvii (Ronald M. Gephart & Paul H. Smith eds., 2000) (listing 435 delegates elected to Congress between 1774 and 1789).
191. Report of Thomas Story to the Committee of Secret Correspondence and the Committee’s Memorandum upon It (Oct. 1, 1776) [hereinafter Report of Thomas Story], in 22 The Papers of Benjamin Franklin 636 (1982), available at <http://www.franklinpapers.org/franklin/framedVolumes.jsp> (“We find by Fatal Experience the Congress Consists of too many Members to keep Secrets”).
192. Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 224, 224; see also Letter from Jonathan Arnold to William Greene (Jan. 8, 1783), in 19 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at 559, 560–62 (Paul H. Smith ed., 1992) (disclosing Congress’s discussions about secret diplomatic communications from Europe); Letter from James Madison to Edmund Randolph (Oct. 8, 1782), in 19 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at 238, 239 (complaining about some delegates’ failure to adhere to vows of secrecy).
193. Franklin cited the Continental Congress’s inability to maintain secrecy as the basis for declining to inform the Congress of an offer of financial support from France during the Revolutionary War. Report of Thomas Story, supra note 191.
194. 19 Journals of the Continental Congress, supra note 181, at 42–44 (Gaillard Hunt ed., 1912).
195. Franklin was the only delegate at the Convention with diplomatic experience, having served as a colonial agent in London prior to the Revolutionary War and as a diplomat in France from 1776 to 1785. Jonathan R. Dull, *Franklin the Diplomat: The French Mission*, 72 *Transactions Am. Phil. Soc’y*, no. 1, 1982, at 1 (describing Franklin’s diplomatic work in England and France). Forty delegates, however, had served in one of the Continental Congresses or the Congress of the Confederation; only fifteen delegates had no such experience. Compare *America’s Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention*, Nat’l Archives, [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_founding\\_fathers.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html) (last visited Aug. 28, 2013), with List of Delegates to Congress, supra note 190 (listing delegates to the Continental Congresses and the Congress of the Confederation).
- 187 See, eg, Letter from Virginia Delegates to Bernardo de Galvez (May 4, 1783), in 20 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at 226, 226 (1993); see also JACK RAKOVE, *REVOLUTIONARIES* 260–61 (2010) (разъяснение, что французский дипломат Конрад Жерар «был активной фигурой в политике Конгресса, угощал делегатов и стремился получить их поддержку» и «регулярно принимал у себя делегатов, желавших ‘побеседовать с глазу на глаз о текущих делах’»).
- 188 188See, eg, Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 224, 224; Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Dec. 7, 1785), in 2 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 385, 385.
- 189 189See, eg, Letter from Monsieur Otto to John Jay (June 27, 1786), in 1 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 328, 328–29 (с жалобой на задержки по вине французского правительства).
- 190 190 See, eg, ARTICLES OF CONFEDERATION OF 1787 (за подписью 48 делегатов); List of Delegates to Congress, 26 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at v–xlvii (Ronald M. Gephart & Paul H. Smith eds., 2000) (со списком имен 435 делегатов, избравшихся в Конгресс в 1774–1789 гг.).
- 191 191 Report of Thomas Story to the Committee of Secret Correspondence and the Committee’s Memorandum upon It (Oct. 1, 1776) [hereinafter Report of Thomas Story], in 22 THE PAPERS OF BENJAMIN FRANKLIN 636 (1982), available at <http://www.franklinpapers.org/franklin/framedVolumes.jsp> («Как ни прискорбно, мы видим, что членов Конгресса слишком много, чтобы они могли хранить тайну...»).
- 192 192Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 224, 224; see also Letter from Jonathan Arnold to William Greene (Jan. 8, 1783), in 19 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at 559, 560–62 (Paul H. Smith ed., 1992) (о дискуссиях в Конгрессе касательно секретных дипломатических сообщений из Европы); Letter from James Madison to Edmund Randolph (Oct. 8, 1782), in 19 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at 238, 239 (с жалобой на то, что некоторые делегаты не в состоянии сдержать клятву хранить дела Конгресса в тайне).
- 193 193Франклин сослался на неспособность Континентального конгресса сохранять секретность в качестве основания для отказа информировать Конгресс о предложении финансовой поддержки со стороны Франции в ходе Войны за независимость. Report of Thomas Story, supra note 191.
- 194 19419 JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS, supra note 181, at 42–44 (Gaillard Hunt ed., 1912).
- 195 195Франклин был единственным делегатом Конвента с дипломатическим опытом, он служил колониальным агентом в Лондоне до Войны за независимость и дипломатом во Франции в 1776–1785 гг. Jonathan R. Dull, *Franklin the Diplomat: The French Mission*, 72 *TRANSACTIONS AM. PHIL. SOC’Y*, no. 1, 1982, at 1 (о дипломатической работе Франклина в Англии и Франции). Однако 40 делегатов участвовали в одном из Континентальных конгрессов или Конгрессе Конфедерации; и только 15 делегатов не имели такого опыта. Compare *America’s Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention*, NAT’L ARCHIVES, [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_founding\\_fathers.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html) (last visited Aug. 28, 2013), with List of Delegates to Congress, supra note 190 (список делегатов Континентальных конгрессов или Конгресса Конфедерации).

196. Toward the end of the Convention on September 7, Roger Sherman objected to a motion from James Wilson to subject the president's treaty-making power to the advice and consent of both chambers on the view that "the necessity of secrecy in the case of treaties forbade a reference of them to the whole Legislature." 2 Farrand's Records, supra note 180, at 538. Apparently persuaded, delegates voted against Wilson's motion by a margin of ten to one. Id.

197. The draft produced by the Committee of Detail on August 6, for example, allotted to the president the power to "receive Ambassadors" and "be commander in chief" but otherwise gave to Congress the major diplomacy powers of making treaties and appointing ambassadors. Id. at 183, 185. A draft of the Pinckney Plan gave the Senate "sole & exclusive power to declare War & to make treaties & to appoint Ambassadors & other Ministers to Foreign nations." 3 id. at 599. Delegates also made statements suggesting a dominant Senate role. See, e.g., 1 id. at 426 (statement by James Wilson, explaining that the Senate would "probably be the depository of the powers" relating to treaties); 2 id. at 235 (statement by Charles Pinckney, arguing that a longer prerequisite term of citizenship is necessary for senators because the "Senate is to have the power of making treaties & managing our foreign affairs").

198.2 id. at 392-94, 495.

198. The Federalist, supra note 180, No. 75, at 419-20 (Alexander Hamilton).

199. Id. at 451; see also The Debates in the Convention of the State of New York, in 2 The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution 205, 302 (Phila., J.B. Lippincott Co. photo. reprint 1937) (Jonathan Elliot ed., 2d ed. 1836) [hereinafter Elliot's Debates] ("That branch of administration, especially, which involves our political relation with foreign states, a community will ever be incompetent to." (Alexander Hamilton)).

201. The Debates in the Convention of the State of New York, supra note 200, at 291 ("It is not contended that six years are too long a time for the senators to remain in office. Indeed, this cannot be objected to, when the purposes for which this body is instituted are considered. They are to form treaties with foreign nations. This requires a comprehensive knowledge of foreign politics, and an extensive acquaintance with characters, whom, in this capacity, they have to negotiate with, together with such an intimate conception of our best interests, relative to foreign powers, as can only be derived from much experience in this business." (Robert R. Livingston)).

202. See The Debates in the Convention of the State of Pennsylvania, in 2 Elliot's Debates, supra note 200, at 415, 506 (statement by James Wilson, arguing that the secrecy that may be necessary for treaty negotiations weighs "against committing the knowledge of these transactions to too many persons" and that the length of treaty negotiations may require that they occur when the legislature is not in session); The Debates in the Convention of the Commonwealth of Virginia, in 3 Elliot's Debates, supra note 200, at 1, 509 ("The [House of Representatives is] excluded from interposing in making treaties, because large popular assemblies are very improper to transact such business, from the impossibility of their acting with sufficient secrecy, despatch, and decision, which can only be found in small bodies, and because such numerous bodies are ever subject to factions and party animosities." (Francis Corbin)); 3 Farrand's Records, supra note 180, at 251 ("Some members [of the Constitutional Convention] were for vesting the power for making treaties in the legislature; but the secrecy and

196. Ближе к концу Съезда 7 сентября Роджер Шерман возразил против предложения Джеймса Уилсона давать президенту полномочия на заключение договоров с совета и согласия обеих палат, полагая, что «необходимость сохранения тайны в случае договоров запрещает сообщать о них всему законодательному органу». 2 FARRAND'S RECORDS, supra note 180, at 538. Очевидно, этот довод убедил делегатов – они отклонили предложение Уилсона 10 голосами против одного. Id.

197. Например, проект, подготовленный Комитетом по деталям 8 августа, наделял президента полномочиями «принимать послов» и «быть главнокомандующим», но в остальном предоставлял Конгрессу основные дипломатические полномочия по заключению договоров и назначению послов. Id. at 183, 185. Проект плана Пинкни предоставлял Сенату «исключительную власть объявлять войну, заключать договоры и назначать послов и других посланников в иностранных государствах». 3 id. at 599. Делегаты также заявляли о доминирующей роли Сената. See, e.g., 1 id. at 426 (заявление Джеймса Уилсона о том, что Сенат «вероятно, будет хранителем полномочий», касающихся договоров); 2 id. at 235 (заявление Чарльза Пинкни о том, что сенаторам необходим более длительный срок предварительного гражданства, поскольку «Сенат будет иметь право заключать договоры и управлять нашими иностранными делами»).

198. 1982 id. at 392-94, 495.

199. 199 THE FEDERALIST, supra note 180, No. 75, at 419—20 (Alexander Hamilton).

200. Id. at 451; see also The Debates in the Convention of the State of New York, in 2 THE DEBATES IN THE SEVERAL STATE CONVENTIONS ON THE ADOPTION OF THE FEDERAL CONSTITUTION 205, 302 (Phila., J.B. Lippincott Co. photo. reprint 1937) (Jonathan Elliot ed., 2d ed. 1836) [hereinafter ELLIOT'S DEBATES] («В этой области управления, особенно в той, которая касается наших политических отношений с иностранными государствами, общество никогда не будет компетентным» (Александр Гамильтон)).

201. The Debates in the Convention of the State of New York, supra note 200, at 291 («Никто не станет утверждать, что шесть лет – слишком долгий срок для того, чтобы сенаторы оставались на своих постах. Воистину, против этого нельзя возражать, если учесть цели, для которых учреждается сей орган. Они будут заключать договоры с иностранными государствами. Это требует всестороннего знания внешней политики и хорошего знакомства с персонами, с которыми им в этом качестве придется вести переговоры, а также такого глубокого понимания наших интересов по отношению к иностранным державам, которое может дать только большой опыт в этом деле» (Роберт Р. Ливингстон)).

202. See The Debates in the Convention of the State of Pennsylvania, in 2 ELLIOT'S DEBATES, supra note 200, at 415, 506 (заявление Джеймса Уилсона о том, что секретность, которая может потребоваться для переговоров по договору, «не позволяет передавать информацию об этих договоренностях слишком большому числу лиц» и что продолжительность переговоров может потребовать, чтобы они происходили, когда законодательный орган не заседает); The Debates in the Convention of the Commonwealth of Virginia, in 3 ELLIOT'S DEBATES, supra note 200, at 1, 509 («[Палата представителей] исключена из участия в заключении договоров, потому что большие народные собрания совершенно не подходят для ведения таких дел из-за невозможности действовать с достаточной секретностью, быстротой и решительностью,

despatch which are so frequently necessary in negotiations evinced the impropriety of vesting it there.” (Charles Pinckney)); id. at 348 (“The power of making treaties has, in all countries and governments, been placed in the executive departments. This has not only been grounded on the necessity and reason arising from that degree of secrecy, design, and despatch, which is always necessary in negotiations between nations, but to prevent their being impeded, or carried into effect, by the violence, animosity, and heat of parties, which too often infect numerous bodies.” (William Davie).

203. See supra notes 193–194.

204. See supra note 199.

205. See supra note 200.

206. See supra note 202.

207. See supra text accompanying note 200.

208. See supra Section I.A.1.

209. See, e.g., Letter from George Beckwith to William Samuel Johnson (Oct. 1, 1790), in 20 Documentary History of the First Federal Congress of the United States of America, 4 MARCH 1789–3 MARCH 1791, at 2531 (Charlene Bangs Bickford et al. eds., 2012) [hereinafter Documentary History] (acknowledging a gift of cheese from Senator Johnson’s wife); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in The Letters of Pierce Butler, 1790–1794, at 101, 101 (Terry W. Lipscomb ed., 2007) [hereinafter Letters of Pierce Butler] (discussing Senator Butler’s title to an island in East Florida); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Sept. 30, 1791), in Letters of Pierce Butler, supra, at 132, 132–33 (same).

210. See, e.g., Letter from Elias Boudinot to Hannah Boudinot (May 15, 1789), in 15 Documentary History, supra note 209, at 557–58 (explaining that the Count de Moustiers, French minister to the United States, had held a ball featuring dancing “in a very curious Manner” and “Shelves filled with Cakes, Oranges, Apples, Wines of All Sorts [and] Ice Creams”); Letter from Alexander White to Mary Wood (May 20, 1789), in 15 Documentary History, supra note 209, at 601–02 (stating that White was also in attendance); Letter from Henry Wynkoop to Reading Beatty (May 15, 1789), in 15 Documentary History, supra note 209, at 560–61 (stating that Wynkoop was also in attendance); Letter from John Temple to Marquis de Carmarthen (May 17, 1789), in 15 Documentary History, supra note 209, at 584 (stating that the French and Spanish Ministers entertained members of Congress); Dinner List (June 30, 1790), in 19 Documentary History, supra note 209, at 1978 (listing Dutch minister Franco Van Berckel; French minister Louis Guillaume Otto; Spanish Charge d’Affaires Jose Ignacio Viar; and Congressmen Ralph Izard, Pierce Butler, and William L. Smith as dinner guests).

211. Letter from Louis Gauillaume Otto to Comte de Montmorin (Feb. 25, 1790), in 18 Documentary History, supra note 209, at 629–32.

которые можно найти только в небольших органах, и потому, что такие многочисленные органы всегда подвержены разделению на фракции и партийной вражде» (Фрэнсис Корбин)); 3 FARRAND’S RECORDS, supra note 180, at 251 («Некоторые члены [Конституционного конвента] выступали за наделение законодательного органа полномочиями по заключению договоров; но секретность и быстродействие, которые так часто необходимы на переговорах, свидетельствовали о неуместности такого наделения» (Чарльз Пинкни)); id. at 348 («Полномочия по заключению договоров во всех странах и правительствах вверены исполнительным департаментам. В основе этого лежат не только необходимость и здравомыслие, вытекающие из той степени секретности, планирования и быстродействия, которые всегда нужны при переговорах между державами, но и потребность не допустить, чтобы им препятствовали или давали ход насилию, вражде и накалу страстей, которые слишком часто заражают многолюдные органы» (Уильям Дэви)).

203 See supra notes 193–194.

204 See supra note 199.

205 See supra note 200.

206 See supra note 202.

207 See supra text accompanying note 200.

208 See supra Section I.A.1.

209 See, e.g., Letter from George Beckwith to William Samuel Johnson (Oct. 1, 1790), in 20 DOCUMENTARY HISTORY OF THE FIRST FEDERAL CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA, 4 MARCH 1789–3 MARCH 1791, at 2531 (Charlene Bangs Bickford et al. eds., 2012) [hereinafter DOCUMENTARY HISTORY] (с благодарностью за сыр, полученный в подарок от супруги сенатора Джонсона); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, 1790–1794, at 101, 101 (Terry W. Lipscomb ed., 2007) [hereinafter LETTERS OF PIERCE BUTLER] (о праве собственности сенатора Батлера на остров в восточной Флориде); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Sept. 30, 1791), in LETTERS OF PIERCE BUTLER, supra, at 132, 132–33 (то же).

210 See, e.g., Letter from Elias Boudinot to Hannah Boudinot (May 15, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 557–58 (с объяснением, что граф де Мустье, французский посланник в Соединенных Штатах, устроил бал с танцами «в весьма любопытной манере» и «столами, заполненными пирожными, апельсинами, яблоками, винами всех сортов [и] различными видами мороженого»); Letter from Alexander White to Mary Wood (May 20, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 601–02 (о том, что Уайт также присутствовал); Letter from Henry Wynkoop to Reading Beatty (May 15, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 560–61 (о том, что Винкооп также присутствовал); Letter from John Temple to Marquis de Carmarthen (May 17, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 584 (о приемах, усвоенных французским и испанским посланниками для членов Конгресса); Dinner List (June 30, 1790), in 19 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 1978 (со списком гостей, среди которых были голландский посланник Франко ван Беркель; французский посланник Луи Гийом Отто; испанский поверенный в делах Хосе Игнасио Виар; и конгрессмены Ральф Изард, Пирс Батлер и Уильям Л. Смит).

211 Letter from Louis Gauillaume Otto to Comte de Montmorin (Feb. 25, 1790), in 18 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 629–32.

211. See Conversation Between George Beckwith and Senator William S. Johnson (un-dated 1789), in 17 Documental History, supra note 209, at 1723–25; Conversation Between George Beckwith and Senator Philip Schuyler (undated 1789), in 17 Documental History, supra note 209, at 1725–26; Conversations Between George Beckwith and Other Persons (un-dated April 1790), in 19 Documental History, supra note 209, at 1380–88 (conversations with Senator William S. Johnson, Senator William Paterson, and Rep. Thomas Scott); Conversations Between George Beckwith and Different Persons (undated Aug. 1790), in 20 Documental History, supra note 209, at 2469–72 (conversations with Rep. Fisher Ames, Senator Richard Henry Lee, and Rep. Thomas Scott). For a discussion of Beckwith’s role and contacts with legislators, see Frank T. Reuter, “Petty Spy” or Effective Diplomat: The Role of George Beckwith, 10 J. Early Republic 471, 481–86 (1990).
212. See Conversation Between George Beckwith and Senator William S. Johnson (undated 1789), in 17 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 1723-25; Conversation Between George Beckwith and Senator Philip Schuyler (undated 1789), in 17 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 1725-26; Conversations Between George Beckwith and Other Persons (undated April 1790), in 19 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 1380- 88 (беседы с сенаторами Уильямом С. Джонсоном и Уильямом Патерсоном и членом ПП Томасом Скоттом); Conversations Between George Beckwith and Different Persons (undated Aug. 1790), in 20 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 2469-72 (беседы с членом ПП Фишером Эймсом, сенатором Ричардом Генри Ли и членом ПП Томасом Скоттом). Обсуждение роли Беквита и его контактах с законодателями см. в Frank T. Reuter, “Petty Spy” or Effective Diplomat: The Role of George Beckwith, 10 J. EARLY REPUBLIC 471, 481-86 (1990).
213. Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, supra note 209, at 101.
214. Letter from Pierce Butler to Antoine de la Forest (Mar. 26, 1790), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, 1790–1794, supra note 209, at 20.
215. Michael F. Conlin, The American Mission of Citizen Pierre-Auguste Adet: Revolutionary Chemistry and Diplomacy in the Early Republic, 124 Pa. Mag. Hist. & Biography 489, 492–95, 507 (2000).
- 216.2 Correspondence of the French Ministers to the United States, 1791–1797, at 894–96, 1001–02, 1080 (Frederick Jackson Turner ed., 1904) (describing contacts between French officials and members of Congress in 1796 and 1797).
217. See, e.g., Documents Relating to New-England Federalism, 1800–1815, at 366–73, 387 (Henry Adams ed., Bos., Little, Brown, & Co. 1877) (compiling correspondence from the early 1800s between Senator Timothy Pickering and G.H. Rose, a British envoy in Washington, regarding official business); Roger H. Brown, The Republic in Peril: 1812, at 96 (1971) (explaining that shortly before the War of 1812, certain Federalist legislators communicated secretly with British officials to encourage Britain to maintain the Orders in Council).
218. Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).
- 219.9 Annals of Cong. 2488–89 (1798); see also Logan Act, ch. 1, 1 Stat. at 613.
220. See 9 Annals of Cong. 2495 (1798) (statement by Rep. Nicholas); id. at 2498, 2639 (statements by Rep. Gallatin); id. at 2618 (statement by Rep. Harper); id. at 2677 (statement by Rep. Parker).
- 221.7 Annals of Cong. 10 (1797).
222. See Geoffrey R. Stone, Perilous Times 29–41 (2004) (recounting congressional debates over the Acts).
223. Only seven members of the fifth Congress had been delegates to the Convention. Compare America’s Founding Fathers: Delegates
213. Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER,
214. supra note 209, at 101. 214 Letter from Pierce Butler to Antoine de la Forest (Mar. 26, 1790), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, 1790-1794, supra note 209, at 20.
215. 215 Michael F. Conlin, The American Mission of Citizen Pierre-Auguste Adet: Revolutionary Chemistry and Diplomacy in the Early Republic, 124 PA. MAG. HIST. & BIOGRAPHY 489, 492-95, 507 (2000).
216. 2162 CORRESPONDENCE OF THE FRENCH MINISTERS TO THE UNITED STATES, 1791-1797, at 894-96, 1001-02, 1080 (Frederick Jackson Turner ed., 1904) (о контактах между французскими официальными лицами и членами Конгресса в 1796 и 1797 гг.).
217. 217 See, e.g., DOCUMENTS RELATING TO NEW-ENGLAND FEDERALISM, 1800-1815, at 366-73, 387 (Henry Adams ed., Bos., Little, Brown, & Co. 1877) (переписка начала 1800-х гг. между сенатором Тимоти Пикерингом и Г.Х. Роузом, британским посланником в Вашингтоне, по официальным делам); ROGER H. BROWN, THE REPUBLIC IN PERIL: 1812, at 96 (1971) (объясняя, что незадолго до войны 1812 г. некоторые законодатели- федералисты тайно общались с британскими официальными лицами, чтобы побудить Великобританию придерживаться королевского указа о торговле во время наполеоновских войн).
218. 218 Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).
219. 2199 ANNALS OF CONG. 2488-89 (1798); see also Logan Act, ch. 1, 1 Stat. at 613.
220. 220 See 9 ANNALS OF CONG. 2495 (1798) (statement by Rep. Nicholas); id. at 2498, 2639 (statements by Rep. Gallatin); id. at 2618 (statement by Rep. Harper); id. at 2677 (statement by Rep. Parker).
221. 2217 ANNALS OF CONG. 10 (1797).
222. 222 See GEOFFREY R. STONE, PERILOUS TIMES 29-41 (2004) (с изложением дебатов в Конгрессе по поводу указанных законов).
223. 223 Только семь членов пятого Конгресса были делегатами



to the Constitutional Convention, Nat'l Archives, [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_founding\\_fathers.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html) (last visited Aug. 28, 2013) (listing Abraham Baldwin, John Langdon, Jonathan Dayton, William Blount, Richard Dobbs Spaight, Alexander Martin, and Charles Cotesworth Pinckney as delegates), with *The United States Congressional Directories, 1789–1840*, at 25–34 (Perry M. Goldman & James S. Young eds., 1973) (listing the same individuals as legislators).

224. See 9 *Annals of Cong.* 2494 (1798) (statement by Rep. Griswold); id. at 2501–02 (statement by Rep. Pinckney); id. at 2545 (statement by Rep. Nathaniel Smith); id. at 2589 (statement by Rep. Josiah Parker); id. at 2637 (statement by Rep. Gallatin). But see id. at 2525–26 (statement by Rep. Otis) (“It is not merely the particular correspondence, but the illegal and dangerous tendency of any correspondence with our enemies, and the abuses to which it is liable, which requires attention.”).

225. Id. at 2499; see also id. at 2497 (statement by Rep. Gallatin); id. at 2605 (statement by Rep. Robert Williams).

226. See *supra* notes 112–117 and accompanying text (discussing the historical absence of Logan Act prosecutions against federal legislators).

227. No. 58: France, in 1 *American State Papers* 133, 133 (Walter Lowrie & Matthew St. Clair Clarke eds., 1833).

228. *H. Journal*, 2d Cong., 1st Sess. 532 (1792) (requesting that the president communicate a message to the king of France).

229. *S. Journal*, 2d Cong., 1st Sess. 408 (1792).

230. Letter from Thomas Jefferson to George Washington (Mar. 13, 1792), in 23 *The Papers of Thomas Jefferson* 277 (Charles T. Cullen ed., 1990).

231. Letter from George Washington to Louis XVI (Mar. 14, 1792), in 23 *The Papers of Thomas Jefferson*, *supra* note 230, at 281. It appears that Washington would have opposed transmittal of the resolutions if they had purported to speak on behalf of the United States. See Thomas Jefferson, *The Anas*, in 1 *The Works of Thomas Jefferson* 163, 211–12 (Paul Leicester Ford ed., 1904) (entry of Mar. 12, 1792).

232. No. 92: France, in 1 *American State Papers*, *supra* note 227, at 447, 447–48.

233. *S. Journal*, 3d Cong., 1st Sess. 68 (1794).

234. *H. Journal*, 3d Cong., 1st Sess. 132 (1794).

235. 2 *The Writings of James Monroe, 1794–1796*, at 13–15 (Stanislaus Murray Hamilton ed., New York, G.P. Putnam’s Sons 1899).

236. No. 108: France, in 1 *American State Papers*, *supra* note 227, at 527, 527.

237. Id.

238. 5 *Annals of Cong.* 28–29 (1796).

239. Id. at 36.

240. Id. at 30–31.

241. Id. at 32.

242. Id. at 32–35.

243. *Supra* notes 231, 235 and accompanying text.

Конвента. Compare America’s Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention, NAT’L ARCHIVES,

[http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_founding\\_fathers.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html) (last visited Aug. 28, 2013) (приведен список с именами делегатов: Абрахам Болдуин, Джон Лэнгдон, Джонатан Дейтон, Уильям Блаунт, Ричард Доббс Спейт, Александер Мартин и Чарльз Коутсворт Пинкни), with *THE UNITED STATES CONGRESSIONAL DIRECTORIES, 1789–1840*, at 25–34 (Perry M. Goldman & James S. Young eds., 1973) (где они же перечислены как законодатели).

224. See 9 *ANNALS OF CONG.* 2494 (1798) (statement by Rep. Griswold); id. at 2501–02 (statement by Rep. Pinckney); id. at 2545 (statement by Rep. Nathaniel Smith); id. at 2589 (statement by Rep. Josiah Parker); id. at 2637 (statement by Rep. Gallatin). But see id. at 2525–26 (statement by Rep. Otis) («Требуется внимания не просто конкретная переписка, но незаконная и опасная тенденция вести переписку с нашими врагами и нарушения закона, которые она вызывает»).

225. Id. at 2499; see also id. at 2497 (statement by Rep. Gallatin); id. at 2605 (statement by Rep. Robert Williams).

226. See *supra* notes 112–117 and accompanying text (обсуждение истории отсутствия судебных преследований федеральных законодателей по закону Логана).

227. No. 58: France, in 1 *AMERICAN STATE PAPERS* 133, 133 (Walter Lowrie & Matthew St. Clair Clarke eds., 1833).

228. *H. JOURNAL*, 2d Cong., 1st Sess. 532 (1792) (с просьбой к президенту направить послание королю Франции).

229. *S. JOURNAL*, 2d Cong., 1st Sess. 408 (1792).

230. Letter from Thomas Jefferson to George Washington (Mar. 13, 1792), in 23 *THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON* 277 (Charles T. Cullen ed., 1990).

231. Letter from George Washington to Louis XVI (Mar. 14, 1792), in 23 *THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON*, *supra* note 230, at 281. Похоже, что Вашингтон выступил бы против передачи резолюций, если бы они намеревались выступать от имени Соединенных Штатов. See Thomas Jefferson, *The Anas*, in 1 *THE WORKS OF THOMAS JEFFERSON* 163, 211–12 (Paul Leicester Ford ed., 1904) (entry of Mar. 12, 1792).

232. No. 92: France, in 1 *AMERICAN STATE PAPERS*, *supra* note 227, at 447, 447–48.

233. *S. JOURNAL*, 3d Cong., 1st Sess. 68 (1794).

234. *H. JOURNAL*, 3d Cong., 1st Sess. 132 (1794).

235. 2 *THE WRITINGS OF JAMES MONROE, 1794–1796*, at 13–15 (Stanislaus Murray Hamilton ed., New York, G.P. Putnam’s Sons 1899).

236. No. 108: France, in 1 *AMERICAN STATE PAPERS*, *supra* note 227, at 527, 527.

237. Id.

238. 5 *ANNALS OF CONG.* 28–29 (1796).

239. Id. at 36.

240. Id. at 30–31.

241. Id. at 32.

242. Id. at 32–35.

243. *Supra* notes 231, 235 and accompanying text.



244. E.g., S. Journal, 1st Cong., 3d Sess. 279, 281, 295 (1791) (approving a resolution “requesting the President . . . to cause a communication to be made to the National Assembly of France, respecting the late Benjamin Franklin”).
245. See, e.g., Thomas Jefferson, Memoranda of Consultations with the President (Mar. 12, 1792), in 19 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 260–61 (Charles T. Cullen ed., 1990) (stating that when Congress desires to correspond with a foreign nation, it “shd. pass [its] sentiments thro’ the President” rather than engage in a “direct communication”); Letter from Thomas Jefferson to William Short (Mar. 8, 1791), in 19 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 424, 425 (Julian P. Boyd ed., 1974) (“Let it be understood that Congress can only correspond through the Executive, whose organ in the case of foreign nations is the Secretary of State.”); Jefferson’s Opinion on the Powers of the Senate Respecting Diplomatic Appointments (Apr. 24, 1790), in 16 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 378, 378–82 (Julian P. Boyd ed., 1961) (“The transaction of business with foreign nations is Executive altogether. It belongs then to the head of that department, except as to such portions of it as are specially submitted to the Senate. Exceptions are to be construed strictly.”).
246. See, e.g., Ramsey, supra note 2, at 75–79 (making this argument).
247. See supra notes 209–217 and accompanying text.
248. See *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610–11 (1952) (Frankfurter, J., concurring) (“[A] systematic, unbroken, executive practice, long pursued to the knowledge of the Congress and never before questioned, engaged in by Presidents who have also sworn to uphold the Constitution . . . may be treated as a gloss on ‘executive Power’ vested in the President by § 1 of Art. II.”).
249. See supra Part I.
250. Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, supra note 54.
251. Sanger, supra note 54. For other examples, see sources cited supra note 54. See also David D. Kirkpatrick, 2 Senators Visit Egypt with Threat on U.S. Aid, N.Y. Times, Aug. 7, 2013, at A4, available at [http://www.nytimes.com/2013/08/07/world/middleeast/2-senators-visit-egypt-with-threat-on-us-aid.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/08/07/world/middleeast/2-senators-visit-egypt-with-threat-on-us-aid.html?_r=0) (describing a visit to Egypt by Senators John McCain and Lindsey Graham, who, “at the request of President Obama,” threatened that the United States “would cut off aid if the new military-appointed government failed to move rapidly toward democracy”).
252. For limited academic treatment, see Gary Lawson, Delegation and Original Meaning, 88 Va. L. Rev. 327, 351–52 (2002) (“[A]ll execution of federal law must ultimately be controlled by the President”); Eric A. Posner & Adrian Vermeule, Nondelegation: A Post-mortem, 70 U. Chi. L. Rev. 1331, 1335 (2003) (arguing that advocates of the traditional nondelegation doctrine “ought to subscribe to a parallel Article II nondelegation doctrine, under which the President must provide an ‘intelligible principle’ sufficient to guide the legal discretion of subordinate executive officers”); and Saikrishna B. Prakash, Fragmented Features of the Constitution’s Unitary Executive, 45 Willamette L. Rev. 701, 719–20 (2009) (“[T]he President lacks the power to delegate authority to some constitutionally created office.”).
244. 244Eg, S. JOURNAL, 1st Cong., 3d Sess. 279, 281, 295 (1791) (с одобрением резолюции «о просьбе к Президенту... направить сообщение в Национальное собрание Франции в знак уважения к покойному Бенджамину Франклину»).
245. 245See, eg., Thomas Jefferson, Memoranda of Consultations with the President (Mar. 12, 1792), in 19 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 260-61 (Charles T. Cullen ed., 1990) (заявив, что, когда Конгресс желает переписываться с иностранным государством, ему «следует передавать [свои] чувства через президента», а не вступать в «прямое общение»); Letter from Thomas Jefferson to William Short (Mar. 8, 1791), in 19 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 424, 425 (Julian P. Boyd ed., 1974) («Должно быть понятно, что Конгресс может вести переписку только через исполнительную власть, органом которой в рассуждении иностранных государств является государственный секретарь»); Jefferson’s Opinion on the Powers of the Senate Respecting Diplomatic Appointments (Apr. 24, 1790), in 16 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 378, 378-82 (Julian P. Boyd ed., 1961) («Право ведения дел с иностранными государствами всецело принадлежит исполнительной власти. И в этом случае оно принадлежит руководителю данного департамента, за исключением тех частных, которые специально передаются Сенату. Исключения должны толковаться строго»).
246. 246 See, e.g., RAMSEY, supra note 2, at 75-79 (с изложением этого довода)
247. .See supra notes 209-217 and accompanying text.
248. 248See *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610-11 (1952) (Frankfurter, J., concurring) («Систематическая, непрерывная практика исполнительной власти, имеющая, как известно Конгрессу, давнюю историю и никогда ранее не подвергавшаяся сомнению, осуществляемая президентами, которые также клялись соблюдать Конституцию ... может рассматриваться как благоприятное толкование ‘исполнительной власти’, предоставленной президенту в соответствии с § 1 статьи II”).
249. 249See supra Part I.
250. 250Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, supra note 54.
251. 251Sanger, supra note 54. Другие примеры могут быть найдены в источниках, цитировавшихся в том же примечании выше. See also David D. Kirkpatrick, 2 Senators Visit Egypt with Threat on U.S. Aid, N.Y. TIMES, Aug. 7, 2013, at A4, available at [http://www.nytimes.com/2013/08/07/world/middleeast/2-senators-visit-egypt-with-threat-on-us-aid.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/08/07/world/middleeast/2-senators-visit-egypt-with-threat-on-us-aid.html?_r=0) (с описанием визит в Египет сенаторов Джона Маккейна и Линдси Грэма, которые «по просьбе президента Обамы» пригрозили, что Соединенные Штаты «прекратят помощь, если новое правительство, назначенное военными, не будет быстро двигаться к демократии»).
252. 252For limited academic treatment, see Gary Lawson, Delegation and Original Meaning, 88 VA. L. REV. 327, 351-52 (2002) (“11 исполнение федерального законодательства должно в конечном счете контролироваться президентом»); Eric A. Posner & Adrian Vermeule, Nondelegation: A Postmortem, 70 U. CHI. L. REV. 1331, 1335 (2003) (утверждение, что сторонники традиционной доктрины о неделегировании «должны подписаться под параллельной доктриной о неделегировании согласно статье II, в соответствии с которой президент должен предоставить ‘понятный принцип’, достаточным, чтобы направлять законные дискретные полномочия подчиненных должностных лиц исполнительной власти»); and Saikrishna B. Prakash, Fragmented

253. J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States, 276 U.S. 394, 409 (1928).
254. U.S. Const. art. II, § 1.
255. Whitman v. Am. Trucking Assocs., 531 U.S. 457, 489 (2001) (Stevens, J., concurring in part and concurring in the judgment) (“In Article I, the Framers vested ‘All legislative Powers’ in the Congress, just as in Article II they vested the ‘executive Power’ in the President. Those provisions do not purport to limit the authority of either recipient of power to delegate authority to others.” (citations omitted)).
256. U.S. Const. art. I, § 1.
257. U.S. Const. art. II, § 2.
258. Tuan Samahon, The Czar’s Place in Presidential Administration, and What the Excepting Clause Teaches Us About Delegation, 2011 U. Chi. Legal F. 169, 179–81 (arguing in favor of an executive power to delegate to other executive officers). The Subdelegation Act authorizes the president “to designate and empower the head of any department or agency in the executive branch, or any official thereof who is required to be appointed by and with the advice and consent of the Senate, to perform without approval, ratification, or other action by the President . . . any function which is vested in the President by law.” 3 U.S.C. § 301 (2012). The Act, however, “was intended only to authorize the delegation of functions vested in the President by statute.” Waiver of Claims for Damages Arising out of Cooperative Space Activity, 19 Op. O.L.C. 140, 155 (1995). As a result, it does not imply the absence of an independent executive power of vertical delegation.
259. See Hamdi v. Rumsfeld, 542 U.S. 507, 580–81 (2004) (Thomas, J., dissenting) (stating that “the structural advantages of a unitary Executive are essential” in the domains of national security and foreign relations).
260. Clinton v. Jones, 520 U.S. 681, 713 (1997) (Breyer, J., concurring in the judgment).
261. See Printz v. United States, 521 U.S. 898, 922–23 (1997) (holding that provisions of the Brady Act that transferred executive law-enforcement power to state officers “who [we]re left to implement the program without meaningful Presidential control” violated the principle of the unitary executive); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 140–41 (1976) (per curiam) (invalidating statutory provisions that gave law-execution power to the Federal Election Commission because some of the commission members were not executive officers).
262. E.g., John C. Yoo, Response Essay, Rejoinder: Treaty Interpretation and the False Sirens of Delegation, 90 Calif. L. Rev. 1305, 1332 (2002) (“As far as I know, there is no example where any branch has successfully delegated part of the executive power to another branch of government and, certainly, no example where such power was delegated to the judicial branch. Delegations, when
- Features of the Constitution’s Unitary Executive, 45 WILLAMETTE L. REV. 701, 719–20 (2009) («У президента нет права делегировать полномочия какому-либо конституционно созданному должностному лицу»).
253. J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States, 276 U.S. 394, 409 (1928).
254. 254 U.S. CONST, art. II, § 1.
255. 255 Whitman v. Am. Trucking Assocs., 531 U.S. 457, 489 (2001) (Дж. Стивенс, соглашаясь частично с решением суда) («В статье I разработчики передали ‘все законодательные полномочия’ Конгрессу, точно так же, как в статье II передали ‘исполнительную власть’ президенту. Эти положения не направлены на ограничение права любого из получателей полномочий делегировать полномочия другим лицам» (указания на источники опущены)).
256. 256 U.S. CONST, art. I, § 1.
257. 257 U.S. CONST, art. II, § 2.
258. 258 Tuan Samahon, The Czar’s Place in Presidential Administration, and What the Excepting Clause Teaches Us About Delegation, 2011 U. CHI. LEGAL F. 169, 179–81 (в пользу делегирования полномочия исполнительной власти другим ее должностным лицам). Закон о субделегировании дает право президенту «назначить и уполномочивать главу любого министерства или ведомства исполнительной власти или любое другое их должностное лицо, которое должно быть назначено по совету и с согласия Сената, выполнять без одобрения, ратификации или других действий со стороны Президента ... любые функции, возложенные на президента по закону». 3 U.S.C. § 301 (2012). Закон, однако, «предназначался только для того, чтобы разрешить делегирование функций, возложенных на президента законодательством». Waiver of Claims for Damages Arising out of Cooperative Space Activity, 19 Op. O.L.C. 140, 155 (1995). В результате он не означает отсутствия независимого права исполнительной власти на вертикальное делегирование полномочий.
259. 259 See Hamdi v. Rumsfeld, 542 U.S. 507, 580–81 (2004) (Thomas, J., dissenting) (заявление, что «структурные преимущества унитарной исполнительной власти имеют важное значение» в сфере национальной безопасности и международных отношений).
260. 260 Clinton v. Jones, 520 U.S. 681, 713 (1997) (Breyer, J., concurring in the judgment).
261. 261 See Printz v. United States, 521 U.S. 898, 922–23 (1997) (мнение, что положения закона Брэди, передав правоохранительные полномочия исполнительной власти государственным должностным лицам, «которых [мы] оставили для реализации программы без значимого президентского контроля», нарушили принцип унитарной исполнительной власти); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 140–41 (1976) (per curiam) (признание недействительными положений закона, которые наделили Федеральную избирательную комиссию полномочиями по исполнению законов, поскольку некоторые члены комиссии не были должностными лицами исполнительной власти).
262. 262 E.g. John C. Yoo, Response Essay, Rejoinder: Treaty Interpretation and the False Sirens of Delegation, 90 CALIF. L. REV. 1305, 1332 (2002) («Я не знаю примера, когда какая-либо ветвь власти успешно делегировала часть исполнительной власти другой ветви власти, и, конечно же, примера, когда такая

they occur, run in only one direction, from Congress to either the executive branch or, in limited circumstances, to the courts.”).

263. See supra notes 103–110 and accompanying text (documenting the historical executive practice of using sitting members of Congress to conduct diplomacy).

264. Leonard Dinnerstein, Joseph Rucker Lamar, in 3 *The Justices of the United States Supreme Court* 978, 993 (Leon Friedman & Fred L. Israel eds., rev. ed. 1997); *Why Lamar and Lehmann Were Made Peace Delegates*, N.Y. Times, May 24, 1914, at 44.

264. Exec. Order No. 8,983, 3 C.F.R. 321 (Supp. 1941).

266. Exec. Order No. 9,547, 3 C.F.R. 64 (Supp. 1945); see also Lewis Wood, Jackson Will Head War Crime Counsel, N.Y. Times, May 3, 1945, at 9.

267. See, e.g., *Records of the American Commission for the Protection and Salvage of Artistic and Historic Monuments in War Areas* (the Roberts Commission), 1943–1946, at 1–3 (2007), available at <http://www.archives.gov/research/microfilm/m1944.pdf> (describing President Roosevelt’s creation of the Roberts Commission and Justice Owen Roberts’s position as chair); Alpheus Thomas Mason, William Howard Taft, in 3 *The Justices of the United States Supreme Court*, supra note 264, at 1049, 1059 (“[Justice] Taft went on a confidential mission, approved by Secretary of State Hughes, to ‘see if the League of Nations could not so modify the statute establishing the Court as the United States might become a participant in respect to the Court, without assuming any of the obligations of the League.’”). For further discussion on this topic, see generally Wendy E. Ackerman, *Comment, Separation of Powers and Judicial Service on Presidential Commissions*, 53 U. Chi. L. Rev. 993 (1986) (arguing that judicial service on presidential commissions can be constitutional only if it does not impair the judiciary’s function or expand judicial power).

268. *Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill*, supra note 148, at 37.

269. See Paul R. Verkuil, *Public Law Limitations on Privatization of Government Functions*, 84 N.C. L. Rev. 397, 441 (2006) (describing the privatization of military functions); see also Harold J. Krent, *Fragmenting the Unitary Executive: Congressional Delegations of Administrative Authority Outside the Federal Government*, 85 Nw. U. L. Rev. 62, 67 (1990) (“Congress has, for instance, directed private individuals to exercise administrative authority by serving in and working with government agencies, authorized private groups targeted for federal regulation to participate in determining both the content and applicability of binding federal regulations, and authorized individuals, even in the absence of personal injury, to sue to enforce federal laws.”); Gillian E. Metzger, *Privatization as Delegation*, 103 Colum. L. Rev. 1367, 1437–41 (2003) (explaining that historical limits on delegations to private citizens are “all but dead in practice”).

270. See Daniel Bergner, *The Other Army*, N.Y. Times, Aug. 14, 2005 (Magazine), at E28, available at <http://www.nytimes.com/2005/08/14/magazine/14PRIVATI.html?pagewanted>

власть была делегирована судебной ветви. Делегирование, когда оно имеет место, наблюдается только в одном направлении: от Конгресса либо исполнительной власти, либо, в ограниченных обстоятельствах, судам»).

263 See supra notes 103–110 and accompanying text (документирование истории использования действующих членов Конгресса исполнительной властью для ведения дипломатии).

264 Leonard Dinnerstein, Joseph Rucker Lamar, in 3 *THE JUSTICES OF THE UNITED STATES SUPREME COURT* 978, 993 (Leon Friedman & Fred L. Israel eds., rev. ed. 1997); *Why Lamar and Lehmann Were Made Peace Delegates*, N.Y. TIMES, May 24, 1914, at 44.

265 Exec. Order No. 8,983, 3 C.F.R. 321 (Supp. 1941).

266 Exec. Order No. 9,547, 3 C.F.R. 64 (Supp. 1945); see also Lewis Wood, Jackson Will Head War Crime Counsel, N.Y. TIMES, May 3, 1945, at 9.

267 See, e.g., *RECORDS OF THE AMERICAN COMMISSION FOR THE PROTECTION AND SALVAGE OF ARTISTIC AND HISTORIC MONUMENTS IN WAR AREAS* (THE ROBERTS COMMISSION), 1943–1946, at 1–3 (2007), available

at <http://www.archives.gov/research/microfilm/rn1944.pdf> (описание создания президентом Рузвельтом комиссии Робертса и должности судьи Оуэна Робертса в качестве председателя); Alpheus Thomas Mason, William Howard Taft, in 3 *THE JUSTICES OF THE UNITED STATES SUPREME COURT*, supra note 264, at 1049, 1059 («[Судья] Тафт отправился с конфиденциальной миссией, одобренной государственным секретарем Хьюзом, чтобы ‘узнать, не сможет ли Лига Наций таким образом изменить устав, учреждающий Суд, чтобы Соединенные Штаты могли стать в отношении Суда участником без принятия на себя каких-либо обязательств Лиги»). Дальнейшее обсуждение этой темы можно найти в: Wendy E. Ackerman, *Comment, Separation of Powers and Judicial Service on Presidential Commissions*, 53 U. CHI. L. REV. 993 (1986) (утверждение, что работа судей в президентских комиссиях может быть конституционной только в том случае, если она не вредит работе судебной власти и не расширяет полномочия судебной власти).

268 *Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill*, supra note 148, at 37.

269 See Paul R. Verkuil, *Public Law Limitations on Privatization of Government Functions*, 84 N.C. L. REV. 397, 441 (2006) (с описанием передачи в частные руки функций вооруженных сил); see also Harold J. Krent, *Fragmenting the Unitary Executive: Congressional Delegations of Administrative Authority Outside the Federal Government*, 85 Nw. U. L. REV. 62, 67 (1990) («Конгресс, например, поручил частным лицам осуществлять административные полномочия, работая в государственных учреждениях и сотрудничая с ними, разрешил частным группам, подлежащим федеральному регулированию, участвовать в определении содержания и применимости обязательных федеральных нормативных актов, а также дал право частным лицам подавать в суд, даже в отсутствие личного ущерба, для обеспечения исполнения федеральных законов»); Gillian E. Metzger, *Privatization as Delegation*, 103 COLUM. L. REV. 1367, 1437–41 (2003) (объяснение, что исторические ограничения на делегирование частным лицам «на практике уже почти не действуют»).

270 See Daniel Bergner, *The Other Army*, N.Y. TIMES, Aug. 14, 2005 (Magazine), at E28, available at <http://www.nytimes.com/2005/08/14/magazine/14PRIVATI.html?pagewanted=all> (о роли частных компаний по обеспечению

=all (reporting on the role of private security firms in Iraq).

270. Thomas W. Merrill, Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation, 104 *Colum. L. Rev.* 2097, 2109 (2004) (“[A]s far as the Supreme Court is concerned, the nondelegation doctrine imposes no effective constraint on congressional legislation. Indeed, the Court’s most recent decision applying the doctrine reveals that some Justices have come to question the doctrine, and respected academic commentators are openly arguing that it be abandoned.”).

272. See *id.* at 2105.

273. See, e.g., *id.* at 2181.

274. Lawson, *supra* note 252, at 336–37.

275. See Prakash & Ramsey, Executive Power, *supra* note 145 (making this argument).

276. U.S. Const. art. I, § 1.

277. Compare, e.g., Saikrishna Prakash, Unleashing the Dogs of War: What the Constitution Means by “Declare War”, 93 *Cornell L. Rev.* 45, 48–50 (2007) (arguing that the Clause empowers Congress to decide whether and how the nation will wage war), with John Yoo, The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers, 84 *Calif. L. Rev.* 167, 171–74 (1996) (rejecting that argument).

278. Prakash, *supra* note 277, at 48–50; Yoo, *supra* note 277, at 242.

279. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2; *id.* § 3.

280. 273 U.S. 135, 173 (1927).

281. McGrain, 273 U.S. at 174–75.

282. 354 U.S. 178, 187 (1957).

283. *Watkins*, 354 U.S. at 187; see also *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399, 409 (1961) (addressing whether a subcommittee acted in pursuit of a “valid legislative purpose” and whether its question for a witness was “pertinent to the subject matter of the investigation”); *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109, 111 (1959) (“The scope of the power of inquiry . . . is as penetrating and far-reaching as the potential power to enact and appropriate under the Constitution.”); *McGrain*, 273 U.S. at 176–78 (evaluating “whether it sufficiently appears that the purpose for which the witness’s testimony was sought was to obtain information in aid of the legislative function”); *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 194–95 (1880) (holding that the House of Representatives exceeded its power in directing one of its committees to make an investigation that “could result in no valid legislation on the subject to which the inquiry referred”).

284. U.S. Const. art. I, § 9, cl. 8.

285. Zephyr Teachout, Gifts, Offices, and Corruption, 107 *Nw. U. L. Rev. Colloquy* 30, 33–34 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/9/LRColl2012n9Teachout.pdf>.

286. Compare *id.* at 47–48 (arguing that the Foreign Emoluments Clause applies to elected federal officials such as legislators), with Seth Barrett Tillman, Citizens United and the Scope of Professor Teachout’s Anti-Corruption Principle, 107 *Nw. U. L. Rev. Colloquy* 1, 11–17 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/7/LRColl2012n7Tillman.pdf> (arguing that the Cla

безопасности в Ираке).

271. Thomas W. Merrill, Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation, 104 *COLUM. L. REV.* 2097, 2109 (2004) («Что касается Верховного суда, доктрина о неделегировании не налагает эффективных ограничений на законодательство Конгресса. Действительно, последнее решение Суда о применении доктрины показывает, что некоторые судьи стали подвергать ее сомнению, а уважаемые академические комментаторы – открыто утверждать, что от нее следует отказаться»).

272. See *id.* at 2105.

273. See, e.g., *id.* at 2181.

274. Lawson, *supra* note 252, at 336–37.

275. See Prakash & Ramsey, Executive Power, *supra* note 145 (с изложением этого довода).

276. U.S. CONST, art. I, § 1.

277. 111. Compare, e.g., Saikrishna Prakash, Unleashing the Dogs of War: What the Constitution Means by “Declare War”, 93 *CORNELL L. REV.* 45, 48–50 (2007) (утверждение, что этот пункт уполномочивает Конгресс решать, будет ли нация вести войну и как именно), with John Yoo, The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers, 84 *CALIF. L. REV.* 167, 171–74 (1996) (опровержение этого тезиса).

278. Prakash, *supra* note 277, at 48–50; Yoo, *supra* note 277, at 242.

279. U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 2; *id.* § 3.

280. 273 U.S. 135, 173 (1927).

281. McGrain, 273 U.S. at 174–75.

282. 354 U.S. 178, 187 (1957).

283. *Watkins*, 354 U.S. at 187; see also *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399, 409 (1961) (к вопросу о том, действовал ли подкомитет в соответствии с «действительной законодательной целью» и был ли его вопрос свидетелю «относящимся к предмету расследования»); *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109, 111 (1959) («Набор полномочий по расследованию . . . идет столь же далеко и глубоко, как и потенциальные правомочия принимать законы и выделять средства в соответствии с Конституцией»); *McGrain*, 273 U.S. at 176–78 (с оценкой, «достаточно ли очевидно, что цель, для которой были запрошены показания свидетеля, заключалась в получении информации в помощь законодательной функции»); *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 194–95 (1880) (утверждение, что Палата представителей превысила свои полномочия, дав указание одному из своих комитетов провести расследование, которое «не могло привести к принятию работающего законодательства по вопросу, на который ссылалось расследование»).

284. U.S. CONST, art. I, § 9, cl. 8.

285. Zephyr Teachout, Gifts, Offices, and Corruption, 107 *Nw. U. L. REV. COLLOQUY* 30, 33–34 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/9/LRColl2012n9Teachout.pdf>.

286. Compare *id.* at 47–48 (утверждение, что пункт о вознаграждении от иностранцев применяется к выборным федеральным должностным лицам, таким как законодатели), with Seth Barrett Tillman, Citizens United and the Scope of Professor Teachout’s Anti-Corruption Principle, 107 *Nw. U. L. REV. COLLOQUY* 1, 11–17 (2012), available at

287. See generally Morton Rosenberg, Cong. Research Serv., 95-464, *Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry* (1995), available at <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/95-464.pdf>.
288. U.S. Const. art. I, § 8, cl. 3.
289. See Hans Kelsen, *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, 53 *Yale L.J.* 207, 209 (1944) (explaining the international legal principle of sovereign state equality, which establishes in part that “no State has jurisdiction over another State . . . without the latter’s consent”).
290. See, e.g., *Gillars v. United States*, 182 F.2d 962, 978 (D.C. Cir. 1950) (“Aliens who are inhabitants of a foreign country cannot be compelled to respond to a subpoena. They owe no allegiance to the United States.” (quoting *United States v. Best*, 76 F. Supp. 138, 139 (D. Mass. 1948))); Gary E. Davidson, *Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory?*, 8 *Emory Int’l L. Rev.* 99, 104-05 (1994) (discussing limits on the ability of Congress to subpoena aliens residing overseas).
291. See, e.g., Michele Keleman, *A New Obstacle to Normal Relations for Sudan*, U.S., npr (Aug. 23, 2011, 4:57 PM), <http://www.npr.org/2011/08/23/139882484/a-new-obstacle-to-normal-relations-for-sudan-u-s> (discussing the troubled relationship between the United States and Sudan).
292. See supra notes 55–59 and accompanying text.
293. U.S. Const. art. I, § 8, cl. 10.
294. See generally Oona A. Hathaway, *Treaties’ End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States*, 117 *Yale L.J.* 1236, 1248–71 (2008) (describing the modern uses of congressional–executive agreements and Article II treaties).
295. U.S. Const. art. I, § 9, cl. 7.
296. At least on occasion, Congress can reportedly “call upon the State Department to use diplomatic channels to generate information from abroad for congressional investigations.” Davidson, supra note 290, at 101.
297. See, e.g., *Tea with Mugabe: CODEL Payne’s Marathon Meeting at State House*, *WikiLeaks* (June 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09HARARE456.html>.
298. See Davidson, supra note 290, at 104 (citing a U.S. Senate investigator in explaining that “unwillingness on the part of the Executive to assist in obtaining information” can be a “significant impediment[] to congressional factfinding efforts”).
299. See supra notes 280–283 and accompanying text.
300. Article I does, however, implicitly ascribe certain individual powers to legislators. Members of Congress routinely vote, engage in floor debates, and participate in committee investigations. Congress could not function without these activities, and it is for this reason that Article I expressly protects legislators from arrest during their attendance and from “question[ing]” for “any Speech or Debate in either House.” U.S. Const. art. I, § 6, cl. 1; see also *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606, 618 (1972) (explaining that the “fundamental purpose” of the Speech or Debate Clause is “freeing
- <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/7/LRCO/ll2012n7Tillman.pdf> (утверждение, что данный пункт не применяется к федеральным законодателям).
- 287 287See generally MORTON ROSENBERG, CONG. RESEARCH SERV., 95-464, *INVESTIGATIVE OVERSIGHT: AN INTRODUCTION TO THE LAW, PRACTICE AND PROCEDURE OF CONGRESSIONAL INQUIRY* (1995), available at <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/95-464.pdf>.
- 288 288U.S. CONST, art. I, § 8, cl. 3.
- 289 289See Hans Kelsen, *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, 53 *YALE L.J.* 207, 209 (1944) (разъяснение международно-правового принципа равенства суверенных государств, который, в частности, устанавливает, что «ни одно государство не обладает юрисдикцией над другим государством... без согласия последнего»).
- 290 290See, e.g., *Gillars v. United States*, 182 F.2d 962, 978 (D.C. Cir. 1950) («Иностранцев, являющихся жителями другой страны, нельзя заставить ответить на повестку в суд. Они не обязаны хранить верность Соединенным Штатам» (quoting *United States v. Best*, 76 F. Supp. 138, 139 (D. Mass. 1948))); Gary E. Davidson, *Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory?*, 8 *EMORY INT’L L. REV.* 99, 104-05 (1994) (о пределах возможностей Конгресса по вызову в суд иностранцев, проживающих за рубежом).
- 291 291See, e.g., Michele Keleman, *A New Obstacle to Normal Relations for Sudan*, U.S., NPR (Aug. 23, 2011, 4:57 PM), <http://www.npr.org/2011/08/23/139882484/a-new-obstacle-to-normal-relations-for-sudan-u-s> (о непростых отношениях Соединенных Штатов и Судана).
- 292 292See supra notes 55-59 and accompanying text.
- 293 293U.S. CONST, art. I, § 8, cl. 10.
- 294 294See generally Oona A. Hathaway, *Treaties’ End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States*, 117 *YALE L.J.* 1236, 1248-71 (2008) (о современном применении соглашений между Конгрессом и исполнительной властью и договоров, заключенных в соответствии со статьей II).
- 295 295U.S. CONST, art. I, § 9, cl. 7.
- 296 296По меньшей мере иногда Конгресс, как сообщается, может «призвать Госдепартамент использовать дипломатические каналы для получения информации из-за рубежа для расследований Конгресса». Davidson, supra note 290, at 101.
- 297 297See, e.g., *Tea with Mugabe: CODEL Payne’s Marathon Meeting at State House*, *WIKILEAKS* (June 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09HARARE456.html>.
- 298 298See Davidson, supra note 290, at 104 (ссылаясь на следователя Сената США, объяснившего, что «нежелание исполнительной власти оказывать помощь в получении информации» может быть ‘значительным препятствием’ для усилий Конгресса по установлению фактов»).
- 299 299See supra notes 280-283 and accompanying text.
- 300 300Статья I, однако, неявно наделяет законодателей определенными индивидуальными полномочиями. Члены Конгресса регулярно голосуют и участвуют в дебатах и в комитетских расследованиях. Конгресс не мог бы функционировать без этих мероприятий, и именно по этой причине статья I прямо защищает законодателей от ареста во время их присутствия на сессии и от «допроса» за «любые



the legislator from executive and judicial oversight that realistically threatens to control his conduct as a legislator”); *Powell v. McCormack*, 395

U.S. 486, 502 (1969) (interpreting the Clause broadly to protect “things generally done in a session of [Congress] by one of its members in relation to the business before it,” including committee reports, resolutions, and the act of voting (quoting *Kilbourn v. Thompson*, 103

U.S. 168, 204 (1880)) (internal quotation marks omitted)). Moreover, the official capacity to carry out these acts is not available generally. It does not accompany mere citizenship or other types of federal office; it is unique to the offices of senator and representative. And that capacity could not be the product of federal legislation founded on the Necessary and Proper Clause—legislators would have to possess a preexisting power to investigate, debate, and vote on legislation granting themselves the authority to engage in these acts. It follows that the power to engage in these acts comes from the Constitution itself. Cf. Eric A. Posner & Adrian Vermeule, *Interring the Nondelegation Doctrine*, 69 U. Chi. L. Rev. 1721, 1756 (2002) (“The power to vote on bills is possessed by individual members of Congress, not by the Congress as such”). But the only limits on the exercise of individual powers are impeachment and the desire for reelection.

301.U.S. Const. art. I, § 1; see also Larry Alexander & Saikrishna Prakash, *Reports of the Nondelegation Doctrine’s Death Are Greatly Exaggerated*, 70 U. Chi. L. Rev. 1297, 1308 (2003) (“[I]ndividual members of Congress do not have any ‘legislative powers’ [within the meaning of the Article I Vesting Clause]—only Congress does.”).

302.By contrast, Article III vests the full judicial power of the United States in “one supreme court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish,” thus making available Article III power to each federal court. U.S. Const. art. III,

§ 1; see also Amy Coney Barrett, *The Supervisory Power of the Supreme Court*, 106 Colum. L. Rev. 324, 359 (2006) (“Unlike any single Article III court, no one member of Congress can, acting alone, exercise the power of her department. Instead, members of Congress can exercise legislative power only when acting in concert with each other (and the President).”).

303.But see U.S. Const. art. I, § 6, cl. 2 (prohibiting members of the House and Senate from holding “any Office under the United States”).

304.22 U.S.C. § 1754(b)(1) (2006) (making foreign currency available to members of Congress for foreign travel).

305.See supra notes 132–134.

306.See 22 U.S.C. § 1754(b)(1)(B).

307.See *Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts*, supra note 91.

308.See supra notes 53–54 and accompanying text.

309.*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610–11 (1952) (Frankfurter, J., concurring).

высказывания или дебаты в любой Палате». U.S. CONST, art. I, § 6, cl. 1; see also *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606, 618 (1972) (с объяснением, что «основной целью» пункта о высказываниях или дебатах является «освобождение члена Конгресса от надзора исполнительной и судебной власти, который реально угрожает контролировать его поведение как законодателя»); *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486, 502 (1969) (где это положение истолковано в широком смысле для защиты «того, что обычно делается на сессии [Конгресса] в связи с рассматриваемым вопросом», включая отчеты комитета, резолюции и акт голосования (quoting *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 204 (1880)). Более того, официальную компетенцию для совершения всех этих действий нельзя получить иным образом. Она не доступна любому гражданину и любому другому федеральному должностному лицу; она уникальна для должностей сенатора и члена Палаты представителей. И эта компетенция не могла бы быть продуктом федерального закона, опирающегося на пункте о праве Конгресса издавать любые законы, которые он сочтет необходимыми и надлежащими – законодатели должны были бы обладать ранее существовавшими полномочиями для исследования, обсуждения и голосования по законодательству, предоставляющему им полномочия участвовать в этих действиях. Из этого следует, что полномочия на совершение данных действий вытекают из самой Конституции. Cf. Eric A. Posner & Adrian Vermeule, *Interring the Nondelegation Doctrine*, 69 U. CHI. L. REV. 1721, 1756 (2002) («Правом голосовать по законопроектам обладают отдельные члены Конгресса, а не Конгресс как таковой...»). Но единственными ограничениями на осуществление отдельных полномочий являются импичмент и стремление быть переизбранным.

301 U.S. CONST, art. I, § 1; see also Larry Alexander & Saikrishna Prakash, *Reports of the Nondelegation Doctrine’s Death Are Greatly Exaggerated*, 70 U. CHI. L. REV. 1297, 1308 (2003) («Отдельные члены Конгресса не обладают никакими ‘законодательными полномочиями’ [по смыслу статьи I о наделении полномочиями] – только Конгресс».).

302 Напротив, статья III наделяет всей судебной властью Соединенных Штатов «один верховный суд и такие нижестоящие суды, которые Конгресс может время от времени назначать и учреждать», тем самым предоставляя полномочия по статье III каждому федеральному суду. U.S. CONST, art. III, § 1; see also Amy Coney Barrett, *The Supervisory Power of the Supreme Court*, 106 COLUM. L. REV. 324, 359 (2006) («В отличие от любого отдельного суда по смыслу статьи III, ни один член Конгресса не может, действуя в одиночку, осуществлять полномочия своего департамента. Вместо этого члены Конгресса могут осуществлять законодательную власть только тогда, когда действуют согласованно друг с другом (и президентом)»).

303 But see U.S. CONST, art. I, § 6, cl. 2 (запрещающий членам Палаты представителей и Сената занимать «любые должности в Соединенных Штатах»).

304 22 U.S.C. § 1754(b)(1) (2006) (предоставление членам Конгресса иностранной валюты для зарубежных поездок).

305 See supra notes 132–134.

306 See 22 U.S.C. § 1754(b)(1)(B).

307 See *Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts*, supra note 91.

308 See supra notes 53–54 and accompanying text.

309 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610–11

- 310.E.g., *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 531 (2008) (quoting *Dames & Moore v. Reagan*, 453 U.S. 654, 686 (1981) (quoting *Youngstown*, 343 U.S. at 610–11 (Frankfurter, J., concurring))).
311. See Michael J. Glennon, *The Use of Custom in Resolving Separation of Powers Disputes*, 64 B.U. L. Rev. 109, 129–46 (1984) (cataloguing the determinants of custom).
312. Cf. Curtis A. Bradley & Trevor W. Morrison, *Historical Gloss and the Separation of Powers*, 126 Harv. L. Rev. 411, 430 (2012) (“[T]he role of historical practice is likely to depend on the perceived clarity of other evidence of constitutional meaning. The more an interpreter deems nonpractice evidence like the text and original understanding to be clear . . . the more widespread and deeply entrenched the practice must be in order to change the outcome.”).
313. *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
314. *Id.* at 314–15.
315. *Id.* at 315–16.
316. *Id.* at 316–18.
317. *Id.* at 318.
318. See, e.g., Ramsey, *supra* note 2, at 17–28 (rejecting the theory of extraconstitutional foreign affairs powers as contrary to constitutional text and original meaning); Henkin, *supra* note 1, at 19–20 (“That the new United States government was to have major powers outside the Constitution is not intimated in the Constitution itself, in the records of the Convention, in the Federalist Papers, or in contemporary debates.”). See generally Charles A. Lofgren, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.: An Historical Reassessment*, 83 Yale L.J. 1 (1973) (arguing that historical evidence and judicial precedent suggest the absence of an extraconstitutional source of foreign affairs powers).
319. See, e.g., *Arizona v. United States*, 132 S. Ct. 2492, 2498 (2012) (explaining that the federal government’s power over immigration rests in part on “its inherent power as sovereign to control and conduct relations with foreign nations” (citing *Curtiss-Wright*, 299 U.S. at 318)).
320. Rejecting the enumerated powers doctrine does not discount express or implied Article I powers; it means simply that congressional power is not limited by Article I.
321. See 143 U.S. 649, 683–91 (1892); see also *Twin City Bank v. Nebeker*, 167 U.S. 196, 202–03 (1897) (relying in part on the “practical construction” of the Origination Clause to conclude that a bill did not have to originate in the House if it generated revenue merely incidentally); Bradley & Morrison, *supra* note 312, at 421 (“Although historical practice is most frequently invoked in favor of executive authority, it is also sometimes treated as a source of congressional power.”).
- (1952) (Frankfurter, J., concurring).
- 310 310E.g.y *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 531 (2008) (quoting *Dames & Moore v. Reagan*, 453 U.S. 654, 686 (1981) (quoting *Youngstown*, 343 U.S. at 610–11 (Frankfurter, J., concurring))).
- 311 311See Michael J. Glennon, *The Use of Custom in Resolving Separation of Powers Disputes*, 64 B.U. L. Rev. 109, 129–46 (1984) (с перечислением определяющих признаков обычая).
- 312 312Cf Curtis A. Bradley & Trevor W. Morrison, *Historical Gloss and the Separation of Powers*, 126 HARV. L. REV. 411, 430 (2012) («Роль исторически сложившейся практики будет, вероятно, зависеть от ясности понимания других доказательств значения текста Конституции. Чем больше толкователь считает понятными отличные от практики свидетельства, такие как текст и первоначальное понимание.. тем более широко распространенной и глубоко укоренившейся должна быть практика, чтобы можно было изменить результат»).
- 313 313*United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
- 314 314*Id.* at 314–15.
- 315 315*Id.* at 315–16.
- 316 316*Id.* at 316–18.
- 317 317*Id.* at 318.
- 318 318See, e.g., RAMSEY, *supra* note 2, at 17–28 (отрицание теории внеконституционных полномочий по иностранным делам как противоречащей тексту Конституции и первоначальному смыслу); HENKIN, *supra* note 1, at 19–20 («О том, что новое правительство Соединенных Штатов должно было обладать основными полномочиями за пределами Конституции, не говорится ни в самой Конституции, ни в протоколах Конвента, ни в ‘Записках федералиста’, ни в проходивших в то время дебатах»). See generally Charles A. Lofgren, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.: An Historical Reassessment*, 83 YALE L.J. 1 (1973) (с утверждением, что исторические свидетельства и судебные прецеденты свидетельствуют об отсутствии внеконституционного источника полномочий по иностранным делам).
- 319 319See, e.g., *Arizona v. United States*, 132 S. Ct. 2492, 2498 (2012) (объяснение, что контроль федерального правительства над иммиграцией частично основывается на «присущих ему суверенных полномочиях контролировать и вести отношения с иностранными государствами»). (citing *Curtiss-Wright*, 299 U.S. at 318)).
- 320 320Отказ от доктрины перечисленных полномочий не уменьшает явные или подразумеваемые полномочия по статье I; он просто означает, что полномочия Конгресса не ограничены статьей I.
- 321 321See 143 U.S. 649, 683–91 (1892); see also *Twin City Bank v. Nebeker*, 167 U.S. 196, 202–03 (1897) (частично полагаясь на «практическое толкование» пункта о внесении законопроектов о государственных налогах, можно сделать вывод, что законопроект не обязательно должен быть инициирован в Палате представителей, если приносимый им доход имеет только попутный характер); Bradley & Morrison, *supra* note 312, at 421 («Хотя историческая практика чаще всего привлекается для аргументов в пользу исполнительной власти, она иногда

322. Clark, 143 U.S. at 691.

323. 548 U.S. 557, 592 & n.22 (2006); *id.* at 638 (Kennedy, J., concurring in part) (“In this case, as the Court observes, the President has acted in a field with a history of congressional participation and regulation.”); see also, e.g., *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 322–29 (1936) (relying in part on “unbroken legislative practice” in rejecting a nondelegation challenge to a joint resolution that had granted the president authority to prohibit certain international arms sales).

324. See Alfred C. Aman, Jr., *Administrative Law in a Global Era: Progress, Deregulatory Change, and the Rise of the Administrative Presidency*, 73 *Cornell L. Rev.* 1101, 1217 (1988) (“[T]he flexibility of functionalism can favor executive power as well as legislative power . . .”). See generally David J. Barron & Martin S. Lederman, *The Commander in Chief at the Lowest Ebb—A Constitutional History*, 121 *Harv. L. Rev.* 941 (2008) (arguing that historical practices should be taken into account when analyzing legislative and executive powers in the conduct of war).

325. Bradley & Morrison, *supra* note 312, at 432–38.

326. *Id.* at 438–47.

327. *Id.* at 440–44.

328. See *supra* Part II.

329. *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936) (quoting John Marshall, 10 *Annals of Cong.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

330. Cf. Ulrich K. Preuß, *Equality of States—Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, 9 *Chi. J. Int’l L.* 17, 26 (2008) (“With respect to each single state, sovereignty means independence, including autonomy or self-determination”).

331. *Curtiss-Wright*, 299 U.S. at 319 (emphasis added) (quoting John Marshall, 10 *Annals of Cong.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

332. See generally Part I (documenting the contemporary practice).

333. See *supra* notes 32–54 and accompanying text.

334. See *supra* notes 66–72 and accompanying text.

335. See *supra* notes 32–38 and accompanying text.

336. See *supra* note 38.

337. See *supra* note 125.

338. See generally Sarah H. Cleveland, Crosby and the “One Voice” Myth in U.S. Foreign Relations, 46 *Vill. L. Rev.* 975 (2001).

339. See, e.g., Harold Hongju Koh, *Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair*, 97 *Yale L.J.* 1255, 1291–317 (1988) (explaining how the president came to dominate foreign policymaking); G. Edward White, *The Transformation of the Constitutional Regime of Foreign Relations*, 85 *Va. L. Rev.* 1, 3 (1999) (“Over the first four decades of the twentieth century, [a traditional] distribution of power was replaced with a vertical and horizontal centralization of foreign relations powers in the Federal Executive.”).

рассматривается также как источник правомочий Конгресса»).

322 322Clark, 143 U.S. at 691.

323 323548 U.S. 557, 592 & n.22 (2006); *id.* at 638 (Kennedy, J., concurring in part) («В этом случае, как отмечает Суд, президент действовал в области, которую исторически занимал и регулировал Конгресс»); see also, e.g., *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 322–29 (1936) (дело, в котором Суд частично полагался на «неизменную законодательную практику», отклоняя возражение о неделегировании против совместной резолюции, предоставившей президенту полномочия запрещать определенные продажи оружия другим странам).

324 324See Alfred C. Aman, Jr., *Administrative Law in a Global Era: Progress, Deregulatory Change, and the Rise of the Administrative Presidency*, 73 *CORNELL L. REV.* 1101, 1217 (1988) («Гибкость функционализма может благоприятствовать как исполнительной, так и законодательной власти. . .»). See generally David J. Barron & Martin S. Lederman, *The Commander in Chief at the Lowest Ebb—A Constitutional History*, 121 *HARV. L. REV.* 941 (2008) (утверждение, что при анализе правомочий законодательной и исполнительной власти при ведении войны следует учитывать историческую практику).

325 325Bradley & Morrison, *supra* note 312, at 432–38.

326 326Id. at 438–47.

327 327Id. at 440–44.

328 328See *supra* Part II.

329 329United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp., 299 U.S. 304, 319 (1936) (quoting John Marshall, 10 *ANNALS OF CONG.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

330 330Cf. Ulrich K. Preuß, *Equality of States—Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, 9 *CHI. J. INT’L L.* 17, 26 (2008) («В отношении каждого отдельного государства суверенитет означает независимость, включая автономию или самоопределение»).

331 331Curtiss-Wright 299 U.S. at 319 (emphasis added) (quoting John Marshall, 10 *ANNALS OF CONG.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

332 332See generally Part I (характеристика современной практики).

333 333See *supra* notes 32–54 and accompanying text.

334 334See *supra* notes 66–72 and accompanying text.

335 335See *supra* notes 32–38 and accompanying text.

336 336See *supra* note 38.

337 337See *supra* note 125.

338 338See generally Sarah H. Cleveland, Crosby and the “One Voice” Myth in U.S. Foreign Relations, 46 *VILL. L. REV.* 975 (2001).

339 339See, e.g., Harold Hongju Koh, *Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair*, 97 *YALE L.J.* 1255, 1291–317 (1988) (с объяснением, как президент подчинил себе внешнюю политику); G. Edward White, *The Transformation of the Constitutional Regime of Foreign Relations*, 85 *VA. L. REV.* 1, 3 (1999) («В первые четыре десятилетия двадцатого века [традиционное] распределение власти было заменено в федеральной исполнительной ветви власти вертикальной и горизонтальной централизацией полномочий по международным отношениям»).

340. See White, *supra* note 339, at 77–145.

341. See Koh, *supra* note 339, at 1291–317.

342. See *Zschemig v. Miller*, 389 U.S. 429, 432–33, 440–41 (1968) (quoting *Clark v. Allen*, 331 U.S. 503, 517 (1947)) (internal quotation marks omitted). But see *Am. Ins. Ass'n v. Garamendi*, 539 U.S. 396, 419–20 & n.11 (2003) (suggesting a new doctrine that would establish field preemption where states are not acting within their traditional competence and conflict preemption where they are).

343. Cf. *supra* notes 34–38 (documenting CODEL communications on behalf of local constituents).

340 See White, *supra* note 339, at 77-145.

341 See Koh, *supra* note 339, at 1291-317.

342 See *Zschemig v. Miller*, 389 U.S. 429, 432-33, 440-41 (1968) (quoting *Clark v. Allen*, 331 U.S. 503, 517 (1947)) (internal quotation marks omitted). But see *Am. Ins. Ass'n v. Garamendi*, 539 U.S. 396, 419-20 8c n.11 (2003) (с предложением новой доктрины, которая установила бы преимущество федерального законодательства в данной области права, когда штаты в своих действиях выходят за рамки своей традиционной компетенции, и преимущество в силу возникшего конфликта федерального и штатного законодательства, когда они действуют в ее рамках).

343 Ср. прим. 34-38 выше (коммуникация ОДК в интересах местных избирателей).



## LEGISLATIVE PROCEDURE

### **Democratic decay, legislative diplomacy, and the House Democracy Partnership**

by LegBranch Team

May 1, 2018

House Democracy Partnership  
United States House of Representatives

*By Ryan Dukeman*

Until very recently, “democratic backsliding” was a term consigned mostly to the annals of academic theory, concerned chiefly with perceived “democracy deficits” in multilateral organizations rather than the quality of governance in advanced economies. Indeed, from the mid-1990s onward, respected political scientists and world leaders were proclaiming “the End of History” and a “New World Order” – global convergence to Western-style liberal democratic capitalism.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА

### **Упадок демократии, законодательная дипломатия и комиссия «Партнерство за демократию» Палаты представителей Конгресса**

Юридический отдел

1 мая 2018 г.

Комиссия «Партнерство за демократию»  
Палаты представителей Конгресса

*Автор: Райан Дьюкман*

До недавнего времени термин «отступление демократии» использовался, в основном, в научных исследованиях, посвященных, как правило, проблеме возможного «дефицита демократии» в многосторонних организациях, а не качеству управления в странах с развитой экономикой. Действительно, еще в середине 1990-х годов авторитетные политологи и мировые лидеры заговорили о наступлении «конца истории» и «новом мировом порядке», а именно, о распространении по миру либерального



The recent past, however, now seems like a distant memory, with populist nationalism and tech-fueled authoritarianism sweeping the globe, leading to the decay of democratic institutions and the rule of law in places like Poland, Hungary, Turkey, China, and Egypt.

Rather than try to halt this trend, however, the Trump administration has sought to slash executive-branch initiatives that in the past provided robust assistance to the organic fostering of democracy abroad.

By taking a backseat on democratic development abroad, the administration has created both an opening and an urgency for Congress to fill the void.

Fortunately, Congress has a successful historical model to follow – the House Democracy Partnership (HDP), a bipartisan commission created by the House in the mid-2000s.

The HDP, and its 1990s predecessor, the Frost-Solomon Task Force (FS), provide an example of a relatively small legislative diplomacy initiative that has had an outsized impact in strengthening global democratic institutions, and provides a template for how party leaders in the House and Senate could work to counterbalance the Trump administration's downsizing of democratic/governance development abroad.

The Frost-Solomon Task Force, led by Rep. Martin Frost and Speaker Tom Foley,

демократического капитализма западного образца. Однако сегодня все это кажется не более чем далеким воспоминанием: популистский национализм и авторитаризм, базирующийся на использовании современных технологий, захлестнули планету, что привело к упадку демократических институтов и верховенства права в таких странах, как Польша, Венгрия, Турция, Китай и Египет.

Однако вместо того, чтобы попытаться обуздать эту тенденцию, администрация Трампа резко свернула инициативы исполнительной власти, которые до сих пор активно способствовали естественному развитию демократии за рубежом.

Задвинув вопросы развития демократии за рубежом на задний план, администрация Трампа создала все предпосылки для того, чтобы заполнением образовавшегося вакуума в срочном порядке занялся Конгресс. К счастью, для решения этой проблемы имеется хорошо зарекомендовавшая себя модель, которая может быть взята Конгрессом за основу – речь идет о двухпартийной комиссии «Партнерство за демократию», которая была создана в середине 2000-х годов Палатой представителей. Данная комиссия и ее предшественница – целевая группа Фроста-Соломона (ЦГФС), работавшая в 1990-х годах, служат примером того, как относительно небольшая инициатива в области законодательной дипломатии может оказать огромное влияние на укрепление глобальных демократических институтов, и как партийные лидеры в Палате представителей и Сенате могут работать сообща для нивелирования последствий сокращения администрацией Трампа инициатив по развитию демократии и совершенствованию государственного управления за рубежом.

ЦГФС (возглавляемая конгрессменом Мартином Фростом и спикером Томом

worked to directly involve members and staff in parliamentary development efforts in newly-liberalizing states in Eastern Europe.

Operating outside the “usual bureaucracy,” as Rep. Frost described it, FS acted as a then-unprecedented legislative branch diplomatic agency. Over the next decade, and again during the mid-2000s democratization wave, FS and HDP worked to advance democratic institutions in fledgling democracies.

With a small staff and an annual budget of \$2 million, HDP eventually worked with 10 partner parliaments to provide equipment and material resources like computers and books, and to conduct peer-to-peer legislative exchanges on issues like legislative operations, researching and drafting bills, structuring committees, and constituent services.

Working in conjunction with, but (critically) independent of executive branch agencies like the State Department or USAID, FS and HDP went beyond congressional “junkets” and provided the legislative branch an opportunity to directly impact the quality of democratic governance abroad.

The commission’s work included Congressional Research Service (CRS) support for parliamentarians in Eastern Europe on legislative research and policy analysis;

Фоули) напрямую задействовала членов и сотрудников Конгресса в работу по развитию парламентаризма в странах Восточной Европы, ставших на путь демократического развития. Действуя, как сказал конгрессмен Фрост, «вне рамок обычной бюрократии», ЦГФС являлась беспрецедентным для своего времени проводником дипломатии законодательной ветви власти. В течение следующего десятилетия и во время волны демократизации середины 2000-х ЦГФС и «Партнерство за демократию» (КПД) работали над развитием демократических институтов в новых, еще неокрепших демократических государствах. Имея небольшой штат и годовой бюджет в 2 миллиона долларов, КПД наладила сотрудничество с 10 парламентами-партнерами, предоставляя им оборудование и материальные ресурсы (такие как компьютеры и книги), а также обеспечивая двусторонний обмен опытом между законодателями одного уровня по таким вопросам, как обеспечение работы законодательных органов, выполнение необходимых исследований и подготовка законопроектов, создание комитетов и услуги для избирателей.

Работая совместно с такими органами исполнительной власти, как Государственный департамент или Агентство США по международному развитию (АМР США) (но, в целом, независимо от них), ЦГФС и КПД расширили возможности законодательной власти (которые до сих пор были ограничены малоэффективными заграничными командировками конгрессменов за счет налогоплательщиков), позволив ей напрямую влиять на качество демократического управления за рубежом. Комиссия обеспечивала: поддержку парламентариев Восточной Европы в области научно-исследовательской и аналитической работы в области права и нормотворчества (через Исследовательскую

Congressional Budget Office (CBO) seminars on legislative budgeting; coalition-building support in Kenya after a constitutional rewrite; support for female parliamentarians on gender-sensitive legislative design and inclusive leadership; pluralist constituent support in newly-integrated democracies;

congressional Chief Technology Officer support to the Colombian House of Representatives to develop a system in which members can track constituent services;

and physical infrastructure support.

These investments, seminars, and exchanges have accomplished far more than congressional “fact-finding” trips, and have meaningfully impacted the quality of foreign democratic governance.

Through peer-to-peer legislative exchanges, HDP has helped new parliaments transition from puppet instruments of the government to a meaningful check on executive power, training hundreds of members of parliaments in areas like committee operations, military oversight, pluralist representation, and constituent outreach.

Technical assistance and capacity-building at the staff level have bolstered the “legislative support services” (research, drafting, analysis, and records) without which no modern parliament can effectively do its job.

Finally, physical infrastructure investments have had an outsized practical impact for their small cost by providing parliaments with the most basic elements they need to function – electricity, a library, office space,

службу Конгресса); проведение Бюджетным управлением Конгресса семинаров по определению бюджета на законодательные нужды; поддержку создания в Кении коалиции после изменения конституции страны; поддержку женщин-парламентариев для разработки законодательства с учетом гендерных аспектов и в области инклюзивного лидерства; поддержку учета, в новых демократических государствах, интересов избирателей, исповедующих разные политические взгляды; предоставление Палате представителей Колумбии поддержки (через Заведующего управлением ИТ Конгресса) в области разработки системы мониторинга депутатами услуг для избирателей; поддержку физической инфраструктуры.

Такая техническая поддержка, семинары и обмен опытом позволили достигнуть гораздо больших результатов, чем просто ознакомительные поездки конгрессменов, существенно повысив качество демократического управления за рубежом. Посредством двустороннего обмена опытом между законодателями одного уровня КПД помогла новым парламентам, ранее являвшимся марионетками своих правительств, стать значимым инструментом контроля исполнительной власти, обеспечив обучение сотен парламентариев в таких областях, как работа комитетов, военный надзор, плюралистическое представительство общества и работа с избирателями. Техническая помощь и развитие компетенций на уровне персонала привели к повышению качества работ по поддержке законодательной деятельности (проведение необходимых исследований, подготовка, анализ и принятие соответствующих документов), без которых эффективная работа современного парламента невозможна. Наконец, финансовые средства, предоставленные для обеспечения материально-технической базы, принесли огромную – несоразмерную с их объемом – практическую пользу, обеспечив наличие у

etc.

Beyond the direct impacts such initiatives have had on the quality of foreign governance, FS and HDP also had the ripple effect of helping to reprioritize governance issues in international development programming across the U.S. government.

This second-order influence on the authorization and appropriations process quickly translated into results, and can do so again today in a climate of declining foreign assistance budgets.

For example, in 1996, just six years after FS's founding, governance had instead become a "major focus and priority of USAID-funded projects," rapidly raising the budgets for and profile of democratic development in America's development portfolio.

In the case of legislative diplomacy for democracy promotion, history shows that it is most effective when narrowly tailored to areas where Congress has institutional expertise – areas such as parliamentary operations, legislative design/research/analysis, oversight of the executive branch, and appropriations. Research on the evolution of legislative diplomacy institutions has also shown that its effectiveness depends on its backing by influential legislative champions who can institutionalize initiatives early on to ensure their continuity.

For example, Rep. Martin Frost's connections to the Speaker, the Appropriations Committee, and the Rules

парламентов базовых средств, необходимых для их функционирования (таких как электричество, библиотеки, офисные помещения и т.д.).

Помимо собственно повышения качества управления в других странах, косвенным результатом инициатив ЦГФС и КПД явилась корректировка приоритетов в области управления при разработке правительством США соответствующих международных программ развития. Такое косвенное влияние на процесс санкционирования и выделения ассигнований позволило быстро достичь соответствующих результатов, и сегодня, в условиях сокращения бюджетов международной помощи, оно может оказаться столь же эффективным. Например, в 1996 году, всего лишь через шесть лет после основания ЦГФС, государственное управление стало «приоритетным направлением проектов, финансируемых АМР США», что привело к резкому увеличению бюджетов на развитие демократии и повышению значения этого направления среди остальных задач США в области развития.

Как показывает история, законодательная дипломатия по продвижению демократии наиболее эффективна тогда, когда она нацелена на области, в которых Конгресс обладает высоким экспертным потенциалом: обеспечение работы парламента, разработка, исследование и анализ законодательных норм, надзор за исполнительной властью и выделение ассигнований. Анализ законодательной дипломатии также показывает, что ее эффективность зависит и от поддержки влиятельных законодателей, которые могут обеспечить институционализацию соответствующих инициатив на раннем этапе для обеспечения их последовательного и непрерывного осуществления в дальнейшем. Например, связи конгрессмена Мартина Фроста со

Committee enabled him to realize his vision for the Frost-Solomon Task Force. The FS was officially dissolved in 1996, but in 2005, Reps. David Price and David Dreier collaborated to revive and expand its mission and formed the House Democracy Partnership.

The HDP was established, and continually renewed, as part of the House Rules package, which has allowed its work to become institutionalized and grow. Reps. David Price and Peter Roskam, HDP's current co-chairmen, have sought more leadership backing, and the lack of democracy promotion initiatives under the Trump administration should galvanize congressional leadership support.

Given that President Trump and the populist wing of the Republican party diverge from an otherwise bipartisan establishment consensus in favor of democracy promotion, this field is particularly ripe for increased congressional activism.

Today, however, the threat to democracy is even closer to home than it was in Frost's day, with some scholars now suggesting meaningful democratic backsliding is occurring in central Europe, the UK, and even the United States. A strengthened HDP today, then, would take the lessons of the past but adapt to more pressing present realities.

Rather than fledgling new democracies ripe for expansion, it might well consider the more modest, but more pressing, task of preserving democracy in middle-income countries such as in former Soviet satellite states, Kenya, and Tunisia.

спикером, Комитетом по ассигнованиям и Комитетом по процедурным вопросам позволили ему создать целевую группу Фроста-Соломона. ЦГФС была официально распущена в 1996 году, однако в 2005 году конгрессмены Дэвид Прайс и Дэвид Драйер объединились, чтобы возродить и расширить ее миссию, цели и задачи, сформировав комиссию «Партнерство за демократию». Учреждение КПД и продление ее полномочий было предусмотрено регламентом Палаты представителей, что позволило ей институционализировать свою работу и расширять ее рамки. Нынешние сопредседатели КПД конгрессмены Дэвид Прайс и Питер Роскам всегда стремились заручиться поддержкой высшего руководства, поэтому, в отсутствие инициатив по продвижению демократии в администрации Трампа, они будут искать ее у руководства Конгресса.

А учитывая, что президент Трамп и популистское крыло Республиканской партии не поддерживают консенсус, сложившийся в поддержку необходимости продвижения демократии в политических элитах обеих партий, активные действия со стороны Конгресса в этом направлении представляются весьма вероятными. При этом сегодня демократия находится даже в большей опасности, чем во времена Фроста – некоторые специалисты полагают, что в Центральной Европе, Великобритании и даже в США происходит значительный отход от демократических принципов. Таким образом, КПД в новой, более эффективной реинкарнации сможет использовать свой прошлый опыт с поправкой на актуальные реалии сегодняшнего дня. КПД могла бы сместить фокус внимания с молодых, но уже достаточно устойчивых демократических государств, на более скромную, но при этом более актуальную проблему сохранения демократии в странах со средним уровнем дохода, таких как бывшие сателлиты СССР,



## Кения и Тунис.

Beyond a refreshed list of partner countries, a modern HDP should be bicameral, to reflect the combined wisdom of House and Senate members and to provide more nuanced insights into how both chambers operate.

This change would also reflect a greater sense of legitimacy and urgency, as it would allow senators to lend their expertise to the crisis in global democracy. Finally, partner legislatures from the OECD or G7 could join together to create a multilateral HDP, moving far beyond existing interparliamentary forums to make a genuinely multilateral legislative development agency.

This multilateral commitment, backed by Congress, could well galvanize a renewed push for robust democratic institutions across the world.

If members of both parties wish, as they've previously expressed, to fill the growing gap left by the administration in democracy promotion, the work of the FS and the HDP can provide a useful roadmap for what a successful legislative diplomatic institution would look like, and the benefits it can confer when properly structured.

As Senator Ben Cardin (D-MD) noted during the first year of the Trump administration, Congress "will have to take a much more active role than usual in foreign policy," and indeed in diplomacy itself.

Whether that continues to take the form of House Speaker Paul Ryan playing diplomatic clean-up with bedrock allies like Britain and Australia, or branches into a

Помимо того, что новая КПД должна будет определить список стран для сотрудничества в нынешних условиях, она должна быть двухпалатной – для учета мнений как конгрессменов, так и сенаторов, и для обеспечения возможности более эффективно способствовать пониманию особенностей работы обеих палат Конгресса. Включение в работу над преодолением кризиса глобальной демократии не только конгрессменов, но и сенаторов повысит авторитет комиссии и значимость ее работы. Наконец, к КПД могли бы присоединиться законодательные органы-партнеры из ОЭСР или Большой семерки, сделав ее по настоящему многосторонним органом по развитию законодательства, выходящим далеко за рамки существующих межпарламентских форумов. При поддержке Конгресса такая многосторонняя инициатива вполне могла бы дать новый импульс к созданию прочных демократических институтов во всем мире.

В случае если члены обеих партий пожелают, как они заявляли ранее, заполнить растущий пробел в продвижении демократии, созданный администрацией Трампа, ЦГФС и КПД могли бы послужить примером того, каким должен быть успешный орган законодательной дипломатии, и какие преимущества он может обеспечить при должной организации. Как сказал Бен Кардин (сенатор США от штата Мэриленд, член Демократической партии) в первый год президентства Трампа, «Конгресс должен будет играть гораздо более активную, чем обычно, роль во внешней политике» – да и в самой дипломатии тоже.

Независимо от того, будет ли она по-прежнему заключаться в исправлении спикером Палаты представителей Полом Райаном и основными союзниками США

more proactive approach to compensate for diminished executive interest in democracy promotion, the FS and HDP can provide a model for congressional-driven development and diplomacy fit for today's political and budgetary climates.

(такими как Великобритания и Австралия) дипломатических ошибок, либо же будет задействован более активный подход для компенсации снижения интереса исполнительной власти к продвижению демократии, Конгресс может использовать ЦГФС и КПД в качестве модели для обеспечения развития и дипломатии – с поправкой на сегодняшнюю политическую и бюджетную конъюнктуру.

*Ryan Dukeman is a 2017 graduate of Princeton's Woodrow Wilson School of Public & International Affairs. His previous work has focused on congressional reform, foreign policy governance, and comparative democratic institutions.*

*Райан Дьюкман окончил Школу общественных и международных отношений им. Вудро Вильсона при Принстонском университете в 2017 году. Его предыдущая работа была посвящена реформе Конгресса, управлению внешней политикой и анализу демократических институтов.*