

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

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.¹ The one notable exception, other than the inarticulate phrase denoting commander-in-chief, carved out executive initiative to repel sudden attacks.² 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

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.¹ Единственное заметное исключение, кроме не слишком ясной фразы о главнокомандующем, заключалось в том, что исполнительная власть может инициировать действия для отражения внезапного нападения.² Помимо этого, однако, отцы Конституции также считали, что коллективная совесть Конгресса больше, чем совесть президента, способна противостоять силе тщеславия, что развращает, 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

(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 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.³ 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.⁴ The commerce powers have grown so that the legislature can direct core issues in the nation's foreign policy such as trade and finance,

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 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.³ 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, 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

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).⁵ Congress also wields "necessary and proper" powers that it can exercise in the course of its enumerated foreign policy powers.

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

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). (5) Конгресс также обладает «необходимыми и надлежащими» правами, которыми может воспользоваться при осуществлении своих перечисленных Конституцией внешнеполитических полномочий.

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». ⁶ Для Отцов-Основателей озабоченность управлением внешней политикой представлялась самой серьезной опасностью – как извне, так и изнутри – для способности

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*.⁶ 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 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

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 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

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.² 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).

Those who study the role of Congress in the making of U.S. foreign policy have had to wrestle with a central duality. On the one hand, as this earlier discussion attests, the constitutional order makes it

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).

Тем, кто изучает роль Конгресса в формировании внешней политики США, наверняка приходилось иметь дело с присутствующей во всем некой двойственностью. 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).

possible for Congress to possess an extraordinary reservoir of untapped power to shape U.S. foreign policy. 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).

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). How do members of Congress (MCs) shape foreign policy and what explains their changing motivations to do so? How does politics hinder or embolden Congress to influence foreign policy?

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).

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). 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 этому?

Когда Конгресс предпочитает наработать 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 Маколей, когда действия Конгресса во внешней политике напоминают корабль под всеми парусами, но без якоря? Существуют также критически важные вопросы, касающиеся концепции двух президентств:

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

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. Другим завершением этого континуума является изучение президентского унилатерализма 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

influence of Congress in relation to that of the presidency in foreign affairs. 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

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).

Основная мысль заключалась в том, что угроза мирового коммунизма для национальной безопасности важнее всех других политических проблем. Внешняя

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). 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

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. ² 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, чем в первые десятилетия «холодной войны». Работа Хинкли рисовала другую картину, утверждая, в частности, что реальных свидетельств усиления активности Конгресса

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 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

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).

Политическая борьба в Конгрессе: «Добрый, плохой, ужасный» в международных делах

Ключевая роль политической борьбы в поведении Конгресса в международных делах объясняет бурную активность конгрессменов

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).

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.¹⁰ 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.¹¹ 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

обоих лагерей. История попыток Конгресса утвердиться во внешней политике изобилует политическими неудачами, порой эпохальными.¹⁰ 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.¹¹ 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

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 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

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 неумную 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

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.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

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 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.¹³ 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

acts of terrorism.¹³ 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.¹⁴

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 as he moved to vote in support of the

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.¹⁴

Что наиболее показательно 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 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.

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).¹⁵ In addition, congressional input brings parochial, partisan, and ideological mix of issues to the forefront of foreign policy. This

Есть, однако, веские аргументы в пользу тех, кто считает, что в формировании внешней политики Конгресс хотел бы играть роль «доброго» (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).¹⁵ 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 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 подпитывала

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. 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

революцию в изучении президентства (Mayer, 2009; Moe, 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 работы, актуальнее различий. Обе они единодушны в

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 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.

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. Маршалл и Принс (Marshall and Prins, 2002), например, считают, что экономические и торговые вопросы стали

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 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.¹⁷

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.¹⁷

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

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). 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

(Destler, 2012; Хэнк, 2012). 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,

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 & 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

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 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

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

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 унилатерализм, чтобы дополнить наше понимание роли 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 унилатерализм

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

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 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

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, 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

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 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

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 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 &

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. 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

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.

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

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.

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

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 прерогатив (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, побуждающие президента к враждебным действиям - включению спорных с точки

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 the president to act in a hostile way through constitutional challenges in signing statements.

For example, Kelley and Marshall (2008) find that

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

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

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).

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

challenges to presidential initiatives in foreign policy (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).

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 унитаризма во внешней политике в целом продолжались. 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 prerogatives, 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),

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. 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 &

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.

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

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.

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

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 пересекаются их линии при разработке внешней политики. Это особенно важно,

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 foreign policy.

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

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

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.

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

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.

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

Конгресс, чем объясняются такие различия и их влияние на внешнюю политику страны.

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. ²⁰ Решит ли Конгресс использовать эти полномочия, чтобы утвердиться в международных делах, будет главным образом зависеть от политического контекста.

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.

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.²⁰ Whether Congress chooses to use those powers to assert itself into foreign affairs will hinge critically on politics.

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 WeeklyQuarterly*.
- 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 directaction*. 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 (Eds.), *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>.

Notes:

Примечания:

(1.) These include Clauses 10–16 of the U.S. Constitution (see Fisher, 2000, p. 12).

(1.) К ним относятся статьи 10–16 Конституции США (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).

(2.) Президенты также имеют полномочия заключать договоры и назначать послов, но эти решения подлежат утверждению Сенатом (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).

(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).

(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.) 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 Маколея 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 ярым защитником британской политической системы (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 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

(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).

(8.) 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 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.

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).

(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

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.) 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

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 unfounded evidence of Iran's nuclear program capabilities (Bromwich, 2011).

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 США нанесли удар по Ирану на основании того, что впоследствии будет признано за бездоказательные показания относительно иранской ядерной мощи (Bromwich, 2011).

(20.) Правовед Джон Ю – бывший юрист Министерства юстиции во времена

(20.) One of the most notable modern purveyors of Hamilton's sweeping view of presidential power, John Yoo—legal scholar and former Justice Department lawyer under George W. Bush—has suggested the Trump administration has already stretched the presidency too far (Yoo, 2017).

президентства Джорджа Буша-мл. и один из самых заметных современных защитников широкого взгляда Гамильтона на президентскую власть высказал мнение, что администрация Трампа зашла уж слишком далеко в превышении президентских полномочий (Yoo, 2017).

