



CONGRESSIONAL DIPLOMACY

РОЛЬ КОНГРЕСУ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ США

CONTENTS

ЗМІСТ

**CONGRESSIONAL
DIPLOMACY**

**1 РОЛЬ КОНГРЕСУ У ЗОВНІШНІЙ
ПОЛІТИЦІ США**

POWERS OF CONGRESS

4 ПОВНОВАЖЕННЯ КОНГРЕСУ

POWERS OF THE PRESIDENT

6 ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА

THE SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE	13	КОМІТЕТ СЕНАТУ США З МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН
HOUSE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS	21	КОМІТЕТ ПАЛАТИ ПРЕДСТАВНИКІВ США У ЗАКОРДОННИХ СПРАВАХ
THE COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE	27	КОМІСІЯ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ
DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN U.S. FOREIGN POLICY: TOOLS AND CONSIDERATIONS FOR CONGRESS	31	ПИТАННЯ ДЕМОКРАТІЇ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ США: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА АСПЕКТИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ УВАГИ КОНГРЕСУ
❖ Origins of U.S. Policy	36	❖ Початок та еволюція зовнішньополітичного курсу США
❖ Selected Policy Tools and the Congressional Role	46	❖ Механізми реалізації зовнішньополітичного курсу США у сфері демократії та прав людини: роль і функції Конгресу
❖ Reporting Requirements	51	❖ Вимоги до звітності
❖ International Institutions and Initiatives	53	❖ Діяльність у рамках міжнародних інститутів та ініціатив
❖ Restrictions on Foreign Assistance and Arms Sales	56	❖ Правові механізми обмеження міжнародної допомоги та постачання озброєнь
❖ Sanctions Targeting Individuals and Entities	66	❖ Санкційні механізми щодо фізичних та юридичних осіб
❖ Import Restrictions and Export Controls	71	❖ Обмеження на імпорт та експортний контроль
❖ Other Areas of Congressional Engagement	72	❖ Інші напрями діяльності Конгресу
❖ Selected Policy Considerations	80	❖ Отдельные аспекты внешнеполитического курса США
❖ Impact and Effectiveness of U.S. Efforts	85	❖ Оцінка ефективності та результативності політики США

- ❖ Criticisms and Questions About U.S. Credibility

- 87 ❖ Критичні зауваження і питання щодо об'єктивності та послідовності позиції США

CONGRESS AND FOREIGN POLICY

91 КОНГРЕС І ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

- ❖ Congress's Vast Horizon of Constitutional Capacity
- ❖ Congressional Politics: The Good, the Bad, and the Ugly in Foreign Affairs
- ❖ The Prism of New Institutionalism
- ❖ The Two Presidencies and Presidential Unilateralism
- ❖ Conclusion and Some Paths for Future Research

- 92 ❖ Широкі горизонти конституційних можливостей Конгресу
- 100 ❖ Політична боротьба в Конгресі: «Добрий, поганий, злий» на міжнародній арені
- 104 ❖ Кризь призму нового інституціоналізму
- 109 ❖ «Два президентства» та президентський унілатералізм
- 115 ❖ Висновок і деякі напрямки майбутніх досліджень

LEGISLATIVE DIPLOMACY

129 ЗАКОНОДАВЧА ДИПЛОМАТІЯ

INTRODUCTION

132 ВСТУП

I. Modern Practice

138 I. Сучасна практика

A. Contemporary Evidence

139 A. Сучасні свідчення

- 1.Foreign Travel
- 2.Domestic Contacts

- 140 1. Закордонні поїздки
- 151 2. Зустрічі на своєму полі

B.Antecedents

152 B. Історія питання

II. Executive Power as a Limiting Principle

155 II. Виконавча влада як стримуючий фактор

A. Textual Dimensions

156 A. Текстуальний аспект

- 1.Functional Breadth
- 2.Capacity

- 157 1.Функціональний діапазон
- 163 2. Компетенція

3.Exclusivity	164	3. Ексклюзивність
B. Original Meaning	164	В. Первинний сенс
1. Concerns About Institutional Capacity	165	1. Побоювання щодо інституційної компетенції
2. Practice of Members of Congress	170	2. Практика членів Конгресу
3. Practice of Congress	173	3. Практика Конгресу
C. Executive Delegation	176	С. Делегування повноважень виконавчої влади
III. <u>Legislative Diplomacy Powers</u>	180	III. <u>Повноваження законодавчої дипломатії</u>
A. Theories Based on the Enumerated Powers Doctrine	181	А. Теорії, засновані на доктрині перелічених повноважень
1.Express Power: War Declarations	182	1.Прямо обумовлені повноваження:оголошення війни
2.Implied Power: Extraterritorial Investigations	183	2.Передбачувані повноваження: екстериторіальні розслідування
B. Limits on the Enumerated Powers Doctrine	189	В. Межі доктрини перелічених повноважень
C. Beyond Enumerated Powers	192	С. За межами перелічених правомочностей
CONCLUSION	197	ВИСНОВКИ
<u>LEGISLATIVE PROCEDURE</u>	235	<u>ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА</u>



CONGRESSIONAL DIPLOMACY

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS / CFR EDUCATION

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

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

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

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

[Table of contents](#) ※ [Повернутись до Змісту](#)

РОЛЬ КОНГРЕСУ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ США

РАДА З МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН (CFR) / ОСВІТНІ РЕСУРСИ

Тексти з розділів [«Зовнішня політика»](#) і
[«Демократія та уряд»](#)

**Яку роль відіграють Конгрес і президент
у зовнішній політиці США?**

*Що каже Конституція про зовнішню
політику? На нашому безкоштовному
ресурсі ви дізнаєтеся, які повноваження
мають Конгрес і президент для захисту
та просування інтересів країни за
кордоном.*

10 липня 1919 року президент Вудро
Вільсон увійшов до зали засідань Сенату,
затиснувши під пахвою чималий документ.
За 130 років це був перший випадок, коли
президент у буквальному сенсі слова
особисто вніс міжнародний договір на

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

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

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

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

розгляд Сенату.

Версальський мирний договір відбивав уявлення Вільсона про світоустрій після [Першої світової війни](#); президент провів у Франції півроку, обговорюючи його умови.

У разі затвердження договору Сполучені Штати ставали членом Ліги Націй – нової міждержавної організації, заснованої на концепції, що загроза безпеці одного з її членів вимагають реакції всіх інших.

Виступаючи в Сенаті, Вільсон закликав підтримати договір: «Сцена підготовлена, доля визначена.

Це сталося не за нашим задумом чи планом, а з волі Божої. Ми не можемо повернути назад. Освітлюється шлях, що веде вперед, і ніяк інакше».

Але високі мрії Вільсона, який ратував за мир у всьому світі, розбилися об сувору дійсність.

Незважаючи на заклики президента, Сенат проголосував проти договору, побоюючись пут і зобов'язань, що виникнуть зі вступом країни до Ліги Націй. Кого і якою ціною Сполучені Штати муситимуть захищати?

Цей принизливий епізод був далеко не першим випадком, коли Конгрес відкинув зовнішньополітичну програму глави держави.

Виконавча влада на чолі з президентом і законодавча влада в особі Конгресу неодноразово стиналися – почасти через положення Конституції – з приводу застосування військової сили та укладення міжнародних угод.

Але з часом ці відносини змінилися, і після Другої світової війни президент часто мав перевагу у формуванні зовнішньої політики країни.

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

У цьому матеріалі ми розглянемо, що говорить Конституція про зовнішню політику і як ця політика здійснюється сьогодні.

What does the Constitution say about foreign policy?

Although the U.S. Constitution is arguably the country's most important document, it's not particularly long. In fact, the original text clocks in at only 4,543 words—approximately the length of a twenty-page essay, double spaced. As a result, the Constitution doesn't provide instructions for how to handle every conceivable foreign policy situation. Instead, it sets general guidelines and splits foreign policy-making responsibilities between the executive and legislative branches. Some of those responsibilities are clearly and explicitly stated, while others are implied and have been interpreted differently over the years.

Що говорить Конституція про зовнішню політику?

Конституція США є основним законом країни, але не найбільш розлогим. У ній усього лише 4543 слова – це приблизно двадцять сторінок тексту з подвійним інтервалом.

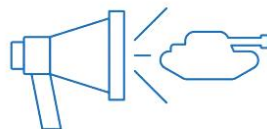
Тому Конституція не містить інструкцій про те, як діяти в усіх можливих зовнішньополітичних ситуаціях. Натомість вона встановлює загальні принципи та ділить обов'язки з вироблення зовнішньої політики між виконавчою та законодавчою гілками влади. Деякі з цих обов'язків прописано чітко й однозначно, інші лише мають на увазі і в різні періоди тлумачилися по-різному.

Constitution Gives Congress Certain Foreign Policy Powers

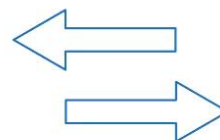
Конституція дає Конгресу ряд повноважень у галузі зовнішньої політики



Funding the federal government
Фінансувати федеральний уряд



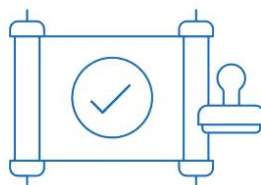
Declaring war
Оголошувати війну



Regulating foreign commerce
Регулювати зовнішню торгівлю



Approving nominations of cabinet officers, ambassadors, and senior military officers
Схвалювати або відхиляти кандидатури на посади членів кабінету, послів та вищих військових чинів



Approving treaties
Затверджувати договори з іноземними державами



Raising and supporting armies
Створювати й утримувати армії

CFR Education
Global Matters

POWERS OF CONGRESS

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

- It can appropriate federal funding.* Every year, Congress reviews and approves the federal budget, making decisions on which defense and diplomatic programs—among others—to fund or cut.
- It has the exclusive power to declare war.* Congress has exercised this power eleven times, the last of which was during World War II. The Constitution also empowers Congress to authorize military force without having to declare war, as it did—among other times—in Afghanistan and Iraq in the early 2000s. Additionally, Congress has used this clause to legislate how the president executes military action. For example, in 1973, it passed the War Powers Resolution, which requires the president to notify Congress within forty-eight hours of military action.
- It can regulate foreign commerce,* which includes the power to [impose tariffs](#) and [economic sanctions](#). In 1808, Congress used this power to abolish the slave trade.
- It has the power to “raise and support Armies.” Congress has interpreted this clause to include the power to create, eliminate, and restructure agencies in the executive branch, such as the CIA and the Department of Homeland Security.*

ПОВНОВАЖЕННЯ КОНГРЕСУ

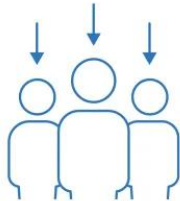
Конституція наділяє Конгрес низкою перелічених, або прямо наданих, повноважень:

- Конгрес виділяє федеральне фінансування.* Щороку Конгрес розглядає і затверджує федеральний бюджет, ухвалюючи рішення про те, які оборонні та зовнішньополітичні програми – серед багатьох інших – фінансувати або скорочувати.
- Конгрес має виняткові повноваження щодо оголошення війни.* Конгрес користувався цим правом 11 разів, востаннє – під час Другої світової війни. Конституція також наділяє Конгрес правом санкціонувати застосування військової сили без оголошення війни, як це було зроблено, зокрема, в Афганістані та Іраку на початку 2000-х років. Крім того, Конгрес використовував цю конституційну норму, щоб законодавчо врегулювати порядок ведення президентом військових дій. Наприклад, у 1973 році він ухвалив Резолюцію про військові повноваження, яка вимагає, щоб президент повідомляв Конгрес про початок військових дій протягом 48 годин.
- Конгрес може регулювати зовнішню торгівлю,* що включає в себе повноваження щодо [введення тарифів](#) і [економічних санкцій](#). У 1808 році Конгрес використав ці повноваження для скасування работоргівлі.
- Він має право «створювати й утримувати армії».* Конгрес тлумачив цей пункт як повноваження щодо створення, ліквідації та реструктуризації таких органів виконавчої влади, як ЦРУ і Міністерство внутрішньої безпеки.

- *The Senate can approve the nominations of cabinet members, ambassadors, and senior military officials.* Although the president nominates the officials in charge of executing U.S. foreign policy—such as the heads of the State Department, the Department of Defense, the military services, and ambassadors—Congress can reject or approve those nominations.
- *The Senate can provide advice on and consent for treaties.* The president can negotiate treaties with foreign governments; however, the Senate has the exclusive power to approve them. During the approval process, the Senate can also attach conditions or reservations to the treaty.
- *Сенат може затверджувати кандидатури членів кабінету міністрів, послів та вищих військових чиновників.* Хоча посадовців, відповідальних за проведення зовнішньої політики США – голів Державного департаменту та Міністерства оборони, вище військово командування та послів – призначає президент, Конгрес може відхилити або затвердити ці кандидатури.
- *Сенат може давати поради і згоду на укладення договорів.* Президент може вести переговори про укладення договорів з іноземними урядами, проте Сенат має виняткові повноваження щодо їх затвердження. У процесі затвердження Сенат також може включити в договір свої умови або застереження.

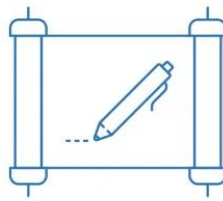
Constitution Gives President Certain Foreign Policy Powers

Конституція дає ряд повноважень у галузі зовнішньої політики президентові



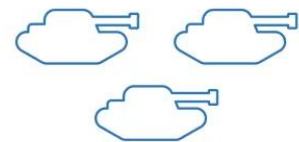
Nominating cabinet officers, ambassadors, and senior military officers

Висувати кандидатури членів кабінету, послів та вищих військових чинів



Negotiating treaties

Вести переговори про укладення договорів з іноземними державами



Commanding the military

Бути головнокомандувачем

POWERS OF THE PRESIDENT

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

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

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

Although the Constitution assigns certain enumerated powers to the president and Congress, many of those powers overlap and conflict. As a result, a tug-of-war periodically ensues over the country's foreign policy agenda.

That tension has been a defining feature of U.S. foreign policy since the country's founding. For instance, President George Washington and Congress clashed in 1793 over whether to take sides in a conflict between Britain and France.

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА

Конституція наділяє президента кількома переліченими повноваженнями також у зовнішній політиці:

- *Він може призначати членів кабінету міністрів, послів і вищий командний склад збройних сил.* Президенти інтерпретували цей обов'язок як право визнавати іноземні уряди і вести дипломатичні зносини з іншими країнами.
- *Він може вести переговори про укладення угод.* Президенти використовували цей пункт, щоб узяти на себе роль головного переговорника з усіх зовнішньополітичних питань.
- *Він є головнокомандувачем.* Президенти використовують ці повноваження для розгортання збройних сил країни та збору розвідданих.

Який вигляд має баланс влади між президентом і Конгресом на практиці?

Хоча Конституція закріплює за президентом і Конгресом певні перелічені повноваження, багато хто з них перетинаються між собою і конфліктують. Як наслідок періодично відбувається «перетягування каната» з приводу зовнішньополітичного курсу країни.

Ця напруженість залишається однією з визначальних рис зовнішньої політики США з моменту заснування держави. Наприклад, 1793 року президент Джордж Вашингтон і Конгрес кардинально розійшлися в думках з приводу того, чи взяти чийсь бік у конфлікті між Англією і Францією.

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

Military operations

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

International agreements

According to the Constitution, the Senate can approve, reject, or sit on (not take action on) treaties. However, in recent decades, presidents have circumvented the Senate and struck [bilateral](#) and [multilateral](#) agreements with other countries on their own authority.

Although that process provides presidents greater latitude to join international treaties, such agreements are not binding commitments under U.S. law, and future presidents can easily reverse them.

Давайте подивимося, який вигляд має поділ зовнішньополітичних обов'язків сьогодні.

Військові операції

Хоча президент має право розпоряджатися збройними силами, відповідно до Резолюції про воєнні повноваження він повинен протягом 48 годин повідомити Конгрес про відправку військ за кордон. Якщо Конгрес не санкціонує військові дії, президент зобов'язаний вивести війська протягом 60 днів, з можливим одноразовим подовженням до 90 днів. Конгрес ухвалив Резолюцію про воєнні повноваження, щоб гарантувати президентові можливість у воєнній ситуації діяти ефективно і швидко розгорнути війська, хоча й не без схвалення Конгресу. Однак президенти вже кілька разів порушували резолюцію, не наражаючись на протидію Конгресу.

Наприклад, президент Барак Обама проігнорував її під час [втручання у справі Лівії](#) у 2011 році, стверджуючи, що участь США не була повномасштабними воєнними діями і тому не вимагала застосування цього акта.

Міжнародні угоди

Згідно з Конституцією Сенат може схвалювати та відхиляти договори (або не ухвалювати щодо них жодних рішень). Однак в останні десятиліття президенти обходять Сенат і укладають [двосторонні](#) та [багатосторонні](#) угоди з іншими країнами своєю власною владою.

Хоча цей процес надає президентам більшу свободу дій для приєднання до міжнародних договорів, такі угоди не є обов'язковими за американським законодавством, і майбутні президенти зможуть легко їх скасувати.

Immigration

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

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

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

Intelligence

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

Trade

Congress approves every significant trade deal between the United States and foreign countries.

However, Congress has, at times, delegated certain trade powers to the president. For example, since 1974, it has enacted various time-limited legislation that grant the president the power to negotiate trade deals before they are put to a congressional vote.

Імміграція

Конгрес може ухвалювати закони, що визначають імміграційну політику США. Завдання президента – виконувати ці закони, проте в деяких випадках він може висувати і свій власний порядок денний.

Наприклад, 2011 року Конгрес не ухвалив поданий президентом Обамою проєкт закону, відомого як DREAM Act, що мав забезпечити постійний захист [іммігрантам](#), які прибули до США в дитячому віці. У відповідь Обама видав розпорядження виконавчої влади, відтермінувавши депортацію цих людей. Однак зрештою дії президента розглянув суд і визнав неконституційними.

Розвідка

Президент призначає голів усіх розвідувальних відомств, таких як ФБР і ЦРУ, і затверджує всі [таємні операції і секретні місії за кордоном](#).

Водночас комітети Палати представників і Сенату здійснюють нагляд за цими розвідувальними відомствами, і право встановлювати їхній бюджет також належить Конгресу.

Торгівля

Конгрес схвалює всі значущі торговельні угоди між США та іноземними державами, але іноді делегує ті чи інші торговельні повноваження президентові.

Наприклад, починаючи з 1974 року, Конгрес ухвалив цілу низку норм з обмеженим терміном дії, які давали президенту право вести переговори щодо торговельних угод ще до того, як їх ставили на голосування в Конгресі.

Foreign aid

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

Is the balance of power actually balanced?

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

Constitutional authority

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

Statutory authority

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

Іноземна допомога

Її розподіляють органи виконавчої влади, як-от Державний департамент, Міністерство оборони та Агенція США з міжнародного розвитку (USAID), однак Конгрес визначає обсяг фінансування кожного відомства під час затвердження федерального бюджету.

Конгрес і безпосередньо втручався в процес надання допомоги – наприклад, ухвалюючи закони, які відмовляють у допомозі урядам із поганою репутацією в галузі прав людини.

Чи справді є баланс сил?

З часів завершення Другої світової війни президенти користуються величезною свободою дій у застосуванні військової сили, укладенні та розірванні міжнародних угод та веденні дипломатії. Хоча президент та Конгрес і ділять обов'язки в галузі зовнішньої політики, більшість науковців сходяться на тому, що баланс сил сьогодні рішуче схиляється в бік президента. На те є п'ять основних причин.

Конституційні повноваження

Це повноваження, надані Конгресу і президенту Конституцією та її тлумаченнями, які є продуктом роботи, практики й рішень Верховного суду. До обов'язків президента входить керівництво зовнішньополітичною діяльністю та виконання функцій головнокомандувача.

Повноваження, встановлені законом

Ці повноваження даються державному службовцю або органу на підставі законів, прийнятих Конгресом. У багатьох випадках Конгрес делегував повноваження в галузі зовнішньої політики виконавчій владі, щоб

the executive branch in an effort to empower presidents to act effectively.

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

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

Veto power

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

Presidential initiative

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

дати президентам можливість діяти ефективно.

Але президенти часто інтерпретують ці делеговані повноваження так, як Конгрес спочатку не планував. Наприклад, 2001 року Конгрес ухвалив [Дозвіл на застосування військової сили \(AUMF\)](#), який надав президенту широкі повноваження щодо переслідування виконавців [терористичних](#) атак 11 вересня та їхніх прихильників. Минуло понад два десятиліття, але AUMF все ще використовується для виправдання військових дій в Іраку і Сирії проти самопроголошеної «Ісламської держави» – терористичного угруповання, яке навіть не існувало на момент терактів 11 вересня 2001 року.

Право вето

Хоча це право рідко застосовується в питаннях зовнішньої політики, президенти можуть накладати вето на будь-який закон, ухвалений Конгресом. Конгрес може подолати президентське вето двома третинами голосів своїх членів, але це відбувається менш ніж у 5 відсотках випадків. Низькі шанси подолати президентське вето утримують Конгрес від спроб підпорядкувати зовнішню політику законодавчій владі.

Президентська ініціатива

У минулому президенти здійснювали [односторонні](#) дії без згоди або схвалення Конгресу, вважаючи, що він не зможе організувати належну відповідь через партійні розбіжності або з інших причин. У багатьох випадках ці односторонні дії були [виконавчими наказами](#) – розпорядженнями президента, які мають силу закону, але не потребують схвалення Конгресу. Однак застосування виконавчих наказів у зовнішній політиці має свої обмеження.

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

Judicial intervention

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

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

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

Насамперед, наступні адміністрації можуть легко скасувати указ попередника.

Так, за перші 100 днів перебування на посаді президента Джо Байден скасував майже 30% виконавчих наказів Дональда Трампа.

Судове втручання

Коли Конгрес і президент розходяться в думках щодо повноважень і сфер впливу, рішення може винести третя гілка влади – судова.

Але іноді Верховний суд демонструє небажання виносити такі рішення. Наприклад, 1979 року він відмовився розглянути справу про право президента Картера розірвати договір про взаємну оборону з Тайванем без схвалення Конгресу. У результаті мовчання суду Картер зміг продовжити свою політику.

ЯКИМ Є МАЙБУТНЄ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ США?

Хоча сьогодні шальки терезів у питаннях зовнішньої політики схиляються на користь президента, Конгрес далеко не безсилий. Він може формувати громадську думку щодо зовнішньополітичних проблем, проводячи публічні слухання та розслідування, як це було під час [війни у В'єтнамі](#) та [справи «Іран-контрас»](#).

Крім того, для ухвалення серйозних заходів Конгрес часто потребує консенсусу. Наприклад, 2021 року Сполучені Штати приєдналися до [Паризької угоди щодо клімату](#) на підставі виконавчого указу, але для реального досягнення цілей угоди Конгрес повинен ухвалити законодавство за основними напрямками екологічної політики, що виявилось непросто, хоча деякі закони, і серед них [Закон про зниження інфляції](#), який передбачає виділення 500 млрд доларів, і

legislation to curtail a president's powers or reprimand them for overstepping their authority.

However, in recent decades, partisan division has frequently prevented Congress from reaching consensus on many issues—including foreign policy—making it difficult to pass legislation.

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

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

було прийнято. Конгрес може також приймати законодавчі акти, щоб обмежити повноваження президента, або винести йому осуд за перевищення повноважень. Щоправда, в останні десятиліття партійні розбіжності нерідко заважали Конгресу дійти згоди з багатьох питань, зокрема і щодо зовнішньої політики, що ускладнювало ухвалення законів.

Вплив Конгресу на зовнішню політику найсильніший там, де президентові потрібні його дії – у питаннях торгівлі, бюджетних асигнувань, внутрішнього законодавства, і найслабкіший, коли президент, на загальну думку, має право діяти в односторонньому порядку, наприклад, у веденні переговорів або відправленні збройних сил в інші країни. Конгрес може також опинитися у складному становищі, коли його повноваження оскаржуються, як, наприклад, під час ініціювання масштабних втручань, – почасти тому, що він може домогтися успіху, лише подолавши президентське вето.

Конгрес і президент відіграють різні і важливі ролі у формуванні та здійсненні зовнішньої політики США. І хоча сьогодні лєвова частка повноважень у цій галузі належить президентові, історія показує, що стосунки цих двох гілок уряду повсякчас змінюються.



THE SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE

КОМІТЕТ СЕНАТУ США З МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

JURISDICTION:

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

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

ЮРИСДИКЦІЯ:

Комітет Сенату США з міжнародних відносин – це комітет Сенату, який займається розглядом питань, пов'язаних з роллю Сполучених Штатів у світі.

Серед найважливіших законодавчих проблем, що підпадають під юрисдикцію Комітетів Конгресу з міжнародних відносин, можна виокремити значну кількість міжнародних програм допомоги, які надають економічну підтримку бідним країнам та країнам, що розвиваються, а також озброєння та військову підготовку для союзників США по всьому світу.

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

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

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

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

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

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

Традиційно вважається, що управління зовнішньою політикою США – компетенція виконавчої влади, у той час як Конгрес виконує консультативну роль.

Проте певні повноваження Комітетів у сфері зовнішньої політики включають в себе прерогативу оголошення війни, регулювання торгівлі та продажу ядерних матеріалів США, а також регулювання територій США та морського права. Обидва комітети також контролюють політику стосовно міжнародних організацій, таких як ООН.

Інколи в інших країнах виникають проблеми, щодо яких Сполучені Штати не мають юрисдикції, але які Конгрес вважає важливими. Коли вони з'являються, Комітети можуть висловлювати своє ставлення через резолюції. Таким чином, для членів Конгресу вони слугують засобом публічної декларації своїх поглядів на певні проблеми зовнішньої політики.

Більше того, члени можуть використовувати Комітети у ролі форумів для висловлення свого ставлення щодо дій президента (що включає в себе діяльність Державного секретаря та його/її апарату).

До сфери компетенції комітетів Палати Представників та Сенату з міжнародних і зовнішніх відносин входять такі обов'язки:

(1) Загальні відносини Сполучених Штатів з іноземними державами:

Разом з президентом Конгрес формує відносини США з іноземними державами та здійснює вплив на зовнішню політику через свої повноваження у сфері військових дій, торгівлі та загальних питань (детальніше розглядаються нижче).

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

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

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

(3) Foreign loans:

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

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

Both committees have jurisdiction over policy toward such international organizations as the International Monetary Fund, the World Bank, and they contribute to the shaping of the role of the United States as a member of these groups and as participant in related international initiatives.

Поза межами конкретних законодавчих актів Комітети використовують резолюції як засоби висловити ставлення Конгресу, наприклад, щодо підтримки чи опозиції політиці Президента, чи навіть спроби ініціювати відповідні законодавчі акти.

(2) Встановлення ліній кордону між США та іноземними державами:

Комітети мають юрисдикцію щодо вирішення спорів та забезпечення розмежування територій США та сусідніх країн. Комітети мають особливі функції нагляду за управлінням митниці та міжнародними угодами про риболовлю.

(3) Зовнішнє кредитування:

«Право гаманця» надає Конгресу можливість безпосередньо впливати на зовнішню та оборонну політику США, а юрисдикція щодо законодавства, яке затверджує програми міжнародної допомоги, є доволі потужною зброєю.

Такі законопроекти визначають загальні політичні орієнтири та ліміти витрат для програм іноземної допомоги, в рамках яких іншим державам надається економічна та/чи військова підтримка. На додаток, Комітет може припинити або ввести обмеження на допомогу певним країнам.

(4) Міжнародні конференції та конгреси, а також установи ООН:

Обидва комітети мають наглядову юрисдикцію щодо політики стосовно таких міжнародних організацій, як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, і вони роблять свій внесок у формування ролі Сполучених Штатів як члена цих груп, а також учасника відповідних міжнародних ініціатив.

(5) Intervention abroad and declarations of war:

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

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

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

(7) Measures relating to international economic policy:

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

(5) Зовнішнє втручання та оголошення війни:

Повноваження Конгресу на ведення війни обмежують повноваження президента вести війну без оголошення. Резолюція про повноваження на ведення війни, видана у 1973 році, вимагала вивести війська протягом 60 шістдесяти днів після того як президент надав свій першочерговий звіт Конгресу (відповідно до резолюції, протягом 48 годин після розгортання військ), якщо Конгрес не оголосив війну або безпосередньо не санкціонував продовження участі у бойових діях. Такі законопроекти, пов'язані з війною, теж входять до компетенції Комітету, так само як і питання, що стосуються нейтралітету.

(6) Заходи із розвитку торгівельних зв'язків з іноземними державами та захисту інтересів американського бізнесу закордоном:

Комітет Сенату з міжнародних відносин відіграє активну роль у сфері економічних взаємин з іноземними державами за допомогою внесених законопроектів, резолюцій та інших ініціатив. Як приклад можна навести підтримку переговорів Адміністрації Буша з Японією щодо таких питань, як американсько-японська торгівля напівпровідниками та намагань США вплинути на Японію з метою лібералізації її внутрішньої економіки.

(7) Заходи щодо міжнародної економічної політики:

Комітет має юрисдикцію щодо таких важливих питань, як Північноамериканська угода про вільну торгівлю (НАФТА), Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ) та надання статусу найбільшого сприяння на іноземних торгових партнерах США.

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

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

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

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

(10) Restrictions on committee activities:

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

(8) Експортний контроль, у тому числі нерозповсюдження ядерних технологій та ядерного озброєння:

До юрисдикції Комітету входить гостре питання контролю за озброєнням, у тому числі пропозиції, пов'язані з посиленням контролю за експортом потенційно небезпечних технологій, зокрема тих, що стосуються ядерних, біологічних та хімічних систем озброєння.

(9) Міжнародні товарні угоди (крім угод, що стосуються цукру), у тому числі всі угоди про співпрацю у сфері експорту ядерних технологій та ядерного озброєння:

Комітет Сенату з міжнародних відносин має повноваження у сфері міжнародних торговельних відносин, у тому числі поставку озброєння. Такими ж повноваженнями наділено і Комітет з міжнародних відносин Палати представників. Як приклад можна навести повноваження зі створення міжнародного режиму постачальників озброєння для обмеження поставок зброї в країни Близького Сходу (Законопроект Палати представників 2315). Питання субсидій, економічних санкцій та передачі товарів також підпадають під юрисдикцію Комітету.

(10) Обмеження діяльності комітету:

Комітет Сенату має одноосібні повноваження щодо затвердження кандидатур на певні урядові посади та ратифікації договорів. Проте, вони обмежені традиційним делегуванням повноважень з питань міжнародної політики до виконавчої влади.

SUBCOMMITTEES:

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

ПІДКОМІТЕТИ:

- 3 питань Африки
- 3 питань Східної Азії та Тихого океану
- 3 питань Європи
- 3 питань Міжнародної економічної політики, експорту та стимулювання торгівлі
- 3 питань міжнародних операцій
- 3 питань Близького Сходу та Південної Азії
- 3 питань Західної Півкулі, Корпусу миру, наркотиків і тероризму

COMMITTEE BACKGROUND

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

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

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

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

ІСТОРІЯ КОМІТЕТУ

Комітет Сенату з міжнародних відносин був створений у 1816 році як один з одинадцяти постійних комітетів.

Оскільки Конституція надала Сенатові повноваження затверджувати кандидатів на урядові посади та ратифікувати договори, цей комітет протягом своєї історії неодноразово опинявся у центрі протиріч зовнішньої політики.

Наприкінці 19 століття територіальна експансія США призвела до посилення їхнього впливу на міжнародні справи, після чого на початку 20 століття поширення набула політика ізоляціонізму.

Після перетворення США на світову державу в кінці Другої світової війни, Закон про реорганізацію 1946 року ставив за мету визначити чітку роль Комітету з міжнародних відносин у післявоєнний період.

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

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

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

Congress responded with the War Powers Resolution, the essential purpose of which was to remind the president that only Congress held the power to officially declare war. However, in general, there was a decline in Congress' role in making foreign policy during the 1980s as foreign policy decisions shifted to the Executive Branch. Foreign aid programs also suffered a period of unpopularity during this decade. With the change in attitude towards the congressional role in foreign policy, the Committees in both chambers of Congress were affected. Nonetheless, these committees remained responsible for oversight of Presidential policy and for monitoring events worldwide. In 1992, the jurisdiction of the Senate committee was again revised. This time, it was stipulated that the concerns of the committee included: foreign economic, military, technical and humanitarian assistance; international aspects of nuclear energy; national security; oceans and international environmental and scientific affairs as they relate to foreign policy; and international law as related to foreign policy.

Юрисдикція Комітету почала поширюватися на актуальні міжнародні питання: ядерна зброя і роззброєння, торгівля, міжнародна енергетика та інвестиції, договори з питань безпеки, міжнародні організації, міжнародна допомога та довілля.

Розширення повноважень, що надавалися виконавчій владі під час другої половини двадцятого століття, вплинули і на Комітет Сенату з міжнародних відносин.

Неоголошена війна у В'єтнамі кинула прямий виклик конституційному розподілу повноважень. Конгрес відповів на це Резолюцією про військові повноваження, головною метою якої було нагадати президенту, що лише Конгрес має право офіційно оголошувати війну.

Проте, загалом, у 1980-их роках спостерігалось зниження ролі Конгресу у формуванні зовнішньої політики, оскільки рішення у цій сфері перейшли до рук виконавчої влади. Програми надання зовнішньої підтримки теж пережили період занепаду протягом цього десятиліття.

Зміна ставлення до ролі Конгресу у зовнішній політиці негативно вплинула на Комітети в обох палатах Конгресу.

Попри це, профільні комітети продовжували нести відповідальність за нагляд за політикою президента та моніторинг подій у світі.

У 1992 році юрисдикція комітету Сенату з міжнародних відносин знову зазнала змін. Цього разу було визначено, що до сфери інтересів комітету входять: зовнішня економіка; військова, технічна та гуманітарна допомога; міжнародні аспекти ядерної енергетики; національна безпека; океани і міжнародні екологічні та наукові питання з точки зору їх відношення до зовнішньої політики; а також міжнародне право – в тому, що стосується зовнішньої політики.

CURRENT TOPICS OF LEGISLATION:

НАГАЛЬНА ТЕМАТИКА ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІТЕТУ:

- ❖ Iraq Stabilization and Reconstruction: International Contributions and Resources
- ❖ The Future of U.S. Economic Relations in The Western Hemisphere
- ❖ North Korea & Indonesia Fighting Aids in Uganda
- ❖ The Department of State's Office of Children's Issues: Responding to International Parental Abduction
- ❖ U. S. Energy Security: Latin America and West Africa
- ❖ U.S. Energy Security: Russia and the Caspian An Enlarged NATO: Mending Fences & Moving Forward on Iraq
- ❖ Trafficking in Women and Children in East Asia and Beyond
- ❖ Global Energy Security Issues
- ❖ Стабілізація та реконструкція Іраку: Внесок міжнародної спільноти та ресурси
- ❖ Майбутнє американських економічних відносин у Західній Півкулі
- ❖ Південна Корея та Індонезія
- ❖ Боротьба зі СНІДом в Уганді Управління Державного департаменту у справах дітей: Реагування на викрадення дітей одним із батьків
- ❖ Енергобезпека США: Латинська Америка та Західна Африка
- ❖ Енергобезпека США: Росія та Каспійське море Розширення НАТО: Налагодження стосунків та майбутнє Іраку
- ❖ Торгівля жінками та дітьми у Східній Азії та поза її межами
- ❖ Питання світової енергетичної безпеки

HOUSE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

КОМІТЕТ ПАЛАТИ ПРЕДСТАВНИКІВ США У ЗАКОРДОННИХ СПРАВАХ

JURISDICTION

ЮРИСДИКЦІЯ

Full Committee.

Комітет повного складу.

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

Комітет повного складу несе відповідальність за нагляд і законодавство в області:

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

Допомоги іноземним державам (включаючи допомогу в розвитку, корпорацію «Виклики тисячоліття», «Рахунок нового тисячоліття», боротьбу з ВІЛ/СНІД в зарубіжних країнах, допомогу в забезпеченні безпеки, а також зарубіжні програми в рамках публічного закону 480);

National security developments affecting foreign policy;

Заходів у сфері національної безпеки, що впливають на зовнішню політику;

Strategic planning and agreements;

Стратегічного планування та угод;

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

Військових повноважень, договорів, виконавчих угод, а також розгортання та застосування збройних сил США;

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

Миротворство, примусу до миру та забезпечення дотримання санкцій ООН або інших міжнародних санкцій;

Arms control and disarmament issues;

Питань контролю над озброєннями та роззброєння;

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

Міжнародної Фінансової Корпорації розвитку, Агентства США з міжнародного розвитку;

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

Діяльності та політики Державного департаменту, Міністерства торгівлі, Міністерства оборони та інших відомств, пов'язаних із Законом про контроль над експортом зброї та Законом про іноземну допомогу, включаючи політику експорту та ліцензування боєприпасів і технологій,

technology and dual-use equipment and technology;	обладнання та технологій подвійного призначення;
International law;	Міжнародного права;
Promotion of democracy;	Зміцнення демократії;
International law enforcement issues, including narcotics control programs and activities;	Питань міжнародного правозастосування, включаючи програми та діяльність з контролю за обігом наркотиків;
International cyber issues;	Міжнародних кіберпроблем;
V. S. Agency for global media;	Агентства США з глобальних медіа;
Embassy security;	Охорони посольств;
International broadcasting;	Міжнародного мовлення;
Public diplomacy, including international communication and information policy, and international education and exchange programs;	Публічної дипломатії, включаючи міжнародну комунікаційну та інформаційну політику, а також програми міжнародної освіти та обміну;
And all other matters not specifically assigned to a subcommittee.	І всіх інших питань, не закріплених безпосередньо за будь-яким підкомітетом.

The full Committee will have jurisdiction over legislation with respect to the administration of the Export Administration Act, including the export and licensing of dual-use equipment and technology and other matters related to international economic policy and trade not otherwise assigned to a subcommittee, and with respect to the United Nations, its affiliated agencies, and other international organizations, including assessed and voluntary contributions to such organizations.

The full Committee may conduct oversight and investigations with

Комітет повного складу має юрисдикцію над законодавством щодо застосування Закону про контроль за експортом, включаючи експорт і ліцензування обладнання і технологій подвійного призначення та інші питання, пов'язані з міжнародною економічною політикою і торгівлею, не закріплені за будь-яким підкомітетом, а також щодо ООН, пов'язаних з нею установ та інших міжнародних організацій, у тому числі щодо нараховувань і добровільних внесків до таких організацій.

Комітет повного складу може здійснювати свою наглядову функцію і проводити розслідування

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

Subcommittees.

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

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

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

- (1) Matters affecting the political relations between the United States and other countries and regions, including resolutions or other legislative measures directed to such relations.
- (2) Legislation and oversight regarding human rights practices in particular countries.
- (3) Legislation with respect to region- or country-specific loans or other financial relations outside the Foreign Assistance Act.

щодо будь-якого питання, що входить в юрисдикцію комітету, відповідно до Правил Палати представників.

Підкомітети

Засновується шість (6) постійних підкомітетів. Назви та юрисдикція цих підкомітетів:

- Африка, Всесвітня Охорона здоров'я, Всесвітні права людини та міжнародні організації
- Азія, Тихоокеанський регіон і нерозповсюдження зброї масового ураження
- Європа, Євразія, Енергетика та навколишнє середовище
- Близький Схід, Північна Африка та міжнародний тероризм
- Нагляд і розслідування
- Західна півкуля, громадянська безпека і торгівля

Підкомітети мають юрисдикцію щодо наступних аспектів у межах відповідних регіонів:

- (1) питань, що впливають на політичні відносини між США та іншими країнами і регіонами, включаючи резолюції або інші законодавчі заходи, спрямовані на врегулювання таких відносин.
- (2) законодавства та нагляду за дотриманням прав людини в окремих країнах.
- (3) законодавства у сфері кредитування конкретних регіонів або країн та інших фінансових відносин поза рамками закону про іноземну допомогу.

- | | |
|--|---|
| (4) Legislation with respect to disaster assistance outside the Foreign Assistance Act, boundary issues, and international claims. | (4) законодавства в області надання допомоги при стихійних лихах поза рамками закону про іноземну допомогу, прикордонних питань і претензій міжнародного характеру. |
| (5) Oversight of regional lending institutions. | (5) нагляд за діяльністю регіональних кредитних установ. |
| (6) Oversight of matters related to the regional activities of the United Nations, of its affiliated agencies, and of other multilateral institutions. | (6) контролю з питань, пов'язаних з регіональною діяльністю ООН, пов'язаних з нею установ та інших міжнародних організацій. |
| (7) Identification and development of options for meeting future challenges relating to U.S. interests in the region including terrorism and cyber issues. | (7) Визначення і розробки варіантів вирішення майбутніх проблем, пов'язаних з інтересами США в регіоні, включаючи тероризм і кіберпроблеми. |
| (8) Oversight of base rights and other facilities access agreements and regional security pacts. | (8) нагляду за угодами про військові бази та доступ до інших об'єктів, а також над регіональними договорами про безпеку. |
| (9) Concurrent oversight jurisdiction with respect to matters assigned to the other subcommittees insofar as they may affect the region. | (9) спільної юрисдикції з нагляду щодо питань, переданих іншим підкомітетам, в тій мірі, в якій вони можуть впливати на відповідний регіон. |
| (10) Oversight of foreign assistance activities affecting the region. | (10) контролю над діяльністю з надання іноземної допомоги, що впливає на певний регіон. |
| (11) Such other matters as the Chairman of the full Committee may determine. | (11) інших питань, які може визначити голова Комітету повного складу. |

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

Підкомітет з питань Африки, Всесвітньої охорони здоров'я, Всесвітніх прав людини та міжнародних організацій:

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

На додаток до регіональної юрисдикції, здійснюється контроль над:

- international health issues, including transboundary infectious diseases, maternal health and child survival, and programs related to the global ability to address health issues; population issues;

- міжнародними питаннями охорони здоров'я, включаючи транскордонні інфекційні захворювання, охороною материнства і виживанням дітей, а також над програмами, пов'язаними з глобальною здатністю вирішувати проблеми у сфері охорони здоров'я; питаннями народонаселення;

- the United Nations and its affiliated agencies (excluding peacekeeping and enforcement of United Nations or other international sanctions);
- the American Red Cross;
- and the Peace Corps.

In addition, legislation and oversight pertaining to:

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

The Subcommittee on Asia, the Pacific and Nonproliferation:

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

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

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

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

- Global energy trends;
- Energy security, responses to energy crises and challenges;
- International efforts to reduce greenhouse gas emissions;

- ООН та пов'язаними з нею устано-вами (за винятком миротворства та забезпе-чення дотримання санкцій організації ООН або інших міжнародних санкцій);
- Американським товариством Червоного Хреста;
- і Корпусом миру.

Крім того, до сфери повноважень підкомі-тету належить законодавство і наглядова функція щодо:

- реалізації Загальної деклара-ції прав людини;
- інших питань, що стосуються міжнародно визнаних прав людини, включаючи законодавство, спрямоване на підтримку прав людини і демократії в цілому;
- Гаазької конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей і пов'язаних з цим проблем.

Підкомітет по Азії, Тихоокеанському регіону і нерозповсюдження зброї масового ураження:

На додаток до його регіональної юрисдикції, здійснює контроль над:

- питаннями нерозповсюдження ядерної, хімічної, біологічної та іншої зброї масового ураження.

Підкомітет по Європі, Євразії, енергетиці та навколишньому середовищу:

На додаток до регіональної юрисдикції, здійснюється контроль над:

- Глобальними енергетичними тенденціями;
- Енергетичною безпекою, реагуванням на енергетичні кризи та виклики;
- Міжнародними зусиллями зі скорочення викидів парникових газів;

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Development of renewable energy technologies; - Promotion of transparency and good governance in the global energy sector; - Universal access to uninterrupted and Affordable energy; - Environmental conservation and wildlife Protection. | <ul style="list-style-type: none"> - Розвитком технологій відновлюваних джерел енергії; - Просуванням принципів відкритості та належного управління у світовому енергетичному секторі; - Загальним доступом до безперебійної та доступної енергії; - Збереженням навколишнього середовища та охороною дикої природи. |
|--|--|

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

Підкомітет з Близького Сходу, Північної Африки та міжнародного тероризму:

In addition to its regional jurisdiction, oversight of:

На додаток до його регіональної юрисдикції здійснюється контроль над:

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - International terrorist threats, United States' efforts to manage and coordinate international programs to prevent and combat terrorism as coordinated by the Department of State and other agencies, and efforts to bring international terrorists to justice. | <ul style="list-style-type: none"> - міжнародними терористичними загрозами, зусиллями США з управління та координації міжнародних програм із запобігання та боротьби з тероризмом, координованих Державним департаментом та іншими відомствами, і зусиллями щодо притягнення міжнародних терористів до відповідальності. |
|---|---|



THE COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE

КОМІСІЯ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ

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

Комісія з безпеки і співробітництва в Європі, відома також як Гельсінська комісія США, є незалежною комісією Федерального уряду США.

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

Протягом 40 років Комісія стежить за дотриманням Гельсінських угод і сприяє забезпеченню всеосяжної безпеки шляхом просування прав людини, демократії й економічного, екологічного та військового співробітництва в регіоні ОБСЄ, до якого входять 57 країн.

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

[Наша структура](#): Дізнайтеся більше про роботу Гельсінської комісії, а також про її керівництво, членів та співробітників.

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

The Helsinki Process and the OSCE:

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

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

Наша історія: Гельсінська комісія була заснована 1976 р. для подальшого зміцнення законності моніторингу прав людини; захисту осіб, які зазнали переслідувань через реалізацію своїх законних прав та свобод; забезпечення всебічного обліку порушень Гельсінських угод у зовнішній політиці США; отримання міжнародного визнання порушень прав людини в якості законного предмета обговорення між країнами.

Гельсінський процес і ОБСЄ: 1 серпня 1975 р. лідери перших 35 держав-учасниць зібралися в Гельсінкі й підписали Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі, також відомий як Гельсінські угоди. Заключний акт не є договором, швидше це угода з політичними зобов'язаннями, що передбачає широкий спектр заходів, спрямованих на зміцнення безпеки і співробітництва в регіоні, який простягається від Ванкувера до Владивостока.

Commission and the world's largest regional security organization

The Helsinki Commission Chairman and Co-Chairman are selected by the President of the Senate and Speaker of the House and rotate their positions between the chambers with each new Congress, or every two years.

The Helsinki Commission consists of 21 Commissioners, 18 of whom come from the U.S. Congress.

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

The remaining three Commissioners are appointed by the President of the United States from the Departments of State, Defense and Commerce, usually at the Assistant Secretary

Комісія і найбільша у світі організація з регіональної безпеки

Голову й співголову Гельсінської комісії обирають Голова Сенату та Спікер Палати представників, вони міняються між собою місцями з кожним новим Конгресом, або кожні два роки.

Вісімнадцять членів Комісії, що складається з 21 особи, представляють Конгрес США.

Дев'ятьох сенаторів і дев'ятьох членів Палати представників – п'ятеро осіб від більшості і чотири від меншості в кожній палаті – обирають відповідно Голова Сенату та Спікер Палати представників.

Решту (трьох) членів Комісії призначає Президент Сполучених Штатів з числа посадових осіб Держдепартаменту та міністерств оборони і торгівлі (як правило, на рівні помічника міністра).

level.

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

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

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

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

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

Членам Гельсінської комісії США надає підтримку невеликий штат фахівців, що мають значний досвід роботи в регіоні і в політиці в цілому.

Оскільки Гельсінський заключний акт розглядає безпеку в усій її повноті, робота Гельсінської комісії охоплює різні ділянки у трьох «вимірах» ОБСЄ:

- Військово-політичному («першому»);
- Економічному та екологічному («другому»);
- І людському («третьому»).

Ідеться як про складні проблеми безпеки – боротьба з розповсюдженням зброї і тероризмом, протидія корупції шляхом підвищення прозорості економіки, так і про питання дотримання прав людини і реалізації основних свобод у всьому регіоні ОБСЄ, до якого входить 57 країн.

[Антисемітизм](#)
[Громадянство і політичні права](#)
[Заходи зміцнення довіри і безпеки](#)
[Запобігання конфліктам / Відновлення](#)
[Корупція](#)
[Економічне співробітництво і торгівля](#)
[Вибори](#)
[Енергетика і навколишнє середовище](#)
[Свобода асоціацій і зборів](#)
[Свобода пересування](#)
[Свобода слова і вираження думок](#)
[Свобода засобів масової інформації](#)
[Свобода думки, совісті, релігії і переконань](#)
[Гендерна рівність](#)
[Геноцид і злочини проти людяності](#)
[Благе управління і верховенство права](#)
[Гельсінська комісія](#)
[Торгівля людьми](#)
[Міжнародне право](#)
[Міжнародні організації](#)
[Міжнародне викрадення дітей батьками](#)
[Свобода Інтернету](#)
[Міграція, біженці і переміщені особи](#)

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

[Військові аспекти безпеки](#)
[Права меншин](#)
[Азійські партнери ОБСЄ](#)
[Інститути, структури і зустрічі ОБСЄ](#)
[Середземноморські партнери ОБСЄ](#)
[Майнові претензії](#)
[Расизм](#)
[Роми](#)
[Територіальна цілісність](#)
[Тероризм](#)
[Терпимість і недискримінація](#)
[Застосування тортур](#)

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

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

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

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

Комісія робить свій внесок у розробку політики США щодо ОБСЄ і держав-учасниць і бере участь в її реалізації, в тому числі й за посередництвом членів Конгресу і співробітників його апарату в офіційних делегаціях США на засіданнях ОБСЄ і в ряді її органів.

Члени Комісії підтримують регулярні контакти з парламентарями, урядовцями, неурядовими організаціями та окремими громадянами інших країн-учасниць ОБСЄ.

Комісія організує публічні слухання та брифінги зі свідками-експертами з питань, пов'язаних з ОБСЄ; видає публічні доповіді про виконання зобов'язань ОБСЄ в державах-учасницях; публікує періодичний збірник з актуальною інформацією про заходи ОБСЄ та діяльність Комісії; направляє офіційні делегації до країн-учасниць і на наради ОБСЄ для безпосереднього ознайомлення й оцінки того, що відбувається у сфері демократії, економіки і прав людини.

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



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

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

Updated January 4, 2024

Michael A. Weber
Analyst in Foreign Affairs

SUMMARY

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

ПИТАННЯ ДЕМОКРАТІЇ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ США: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА АСПЕКТИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ УВАГИ КОНГРЕСУ

Дослідницька служба Конгресу США
<https://crsreports.congress.gov>

Редакція від 4 січня 2024 року.

Майкл А. Вебер
Аналітик з міжнародних відносин

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

Законодавством Сполучених Штатів просування і захист демократичних цінностей, прав людини та основних свобод визначено як «пріоритетні» і «основоположні» цілі зовнішньополітичної діяльності держави. Конгрес на систематичній

matters of democracy and human rights in the conduct of U.S. foreign policy, often as a source of pressure on the executive branch to place greater and more consistent emphasis on these issues.

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

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

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

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

основі розглядає питання демократії та прав людини в рамках зовнішньополітичної діяльності США, що найчастіше слугує суттєвим чинником впливу на виконавчу владу для посилення і систематизації роботи в цьому напрямі. Слід зазначити, що від початку 1970-х років завдяки ініціативам і цілеспрямованій діяльності Конгресу було забезпечено послідовний процес підвищення пріоритетності питань демократії та прав людини в політичному порядку денному США. Водночас американське керівництво часто дотримується вибіркового підходу у сфері захисту і просування демократії та прав людини за кордоном, що нерідко створює певні протиріччя з іншими зовнішньополітичними пріоритетами.

За оцінками низки експертів у сфері демократії, середина 1970-х років ознаменувала початок нового етапу глобального розширення демократії (так званої «третьої хвилі» демократизації), що набув додаткового імпульсу після розпаду та подальшого припинення існування Радянського Союзу в 1991 році.

Водночас оптимістичні прогнози, які переважали серед певних кіл американського керівництва в перші роки після закінчення холодної війни щодо можливостей США з формування більш гуманних і демократичних систем управління за кордоном, зазнали суттєвого коригування. Ця тенденція зумовлена сукупністю чинників, включно з наявністю конкуруючих стратегічних завдань, значними труднощами, з якими зіткнувся уряд США під час реалізації планів створення правових і демократичних політичних систем після військових операцій в Афганістані та Іраку, а також зростаючим тиском на демократичні інститути і права людини в глобальному масштабі. До числа актуальних викликів слід віднести обмеження, що запроваджуються деякими державами щодо діяльності інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації, поступове «розмивання демократичних засад», вплив технологічного розвитку, а також зростаючу роль на міжнародній арені держав з авторитарним типом правління.

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

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

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

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

У результаті законодавчої діяльності Конгресу сформована і продовжує вдосконалюватися комплексна система нормативно-правових положень і відповідних механізмів зовнішньополітичної діяльності, що застосовуються урядом США для розв'язання завдань у сфері демократії та прав людини на міжнародному рівні.

До зазначених механізмів належать програми сприяння демократизації, обов'язкова звітність виконавчої влади, участь США в діяльності міжнародних інституцій та ініціатив, законодавчі обмеження на надання допомоги іноземним державам і постачання озброєнь, повноваження щодо запровадження адресних санкцій, механізми імпортного та експортного контролю, а також інші інструменти впливу. Під час здійснення наглядових функцій, розподілу ресурсів і розгляду додаткових повноважень щодо просування демократії та прав людини на глобальному рівні Конгресу доцільно брати до уваги такі аспекти:

– **Національні інтереси США: пошук балансу між різними зовнішньополітичними пріоритетами.**

Прихильники зусиль США з просування демократичних цінностей і прав людини за кордоном вказують на відповідність цієї діяльності довгостроковим інтересам США. Однак у низці випадків такі зусилля можуть суперечити іншим зовнішньополітичним цілям США. В умовах наростаючого протистояння з керівництвом КНР і Росії пріоритетна увага США до питань демократії та прав людини може сприяти реалізації певних національних інтересів США, водночас створюючи додаткові складнощі під час розв'язання інших політичних завдань, що стоять перед керівництвом США.

– **Impact and Effectiveness.**

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

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

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

– **Оцінка результативності та дієвості вжитих США заходів.**

Аналіз ефективності зусиль США у сфері демократії та прав людини пов'язаний із певними труднощами, при цьому в поточний період реалізація цих зусиль може стикатися з серйознішими перешкодами, ніж на початку періоду після закінчення холодної війни. На думку експертної спільноти, процеси, пов'язані з державним управлінням, загалом мають тривалий, невизначений і нелінійний характер, що істотно обмежує можливості США (як і інших зовнішніх суб'єктів) щодо здійснення впливу на їхній розвиток.

– **Критичні зауваження і питання до об'єктивності та послідовності позиції США.**

Низка критиків вважає, що просування США демократії та прав людини є нав'язуванням американських цінностей іншим суспільствам і «втручанням» у внутрішні справи іноземних держав.

Серед інших критичних оцінок слід зазначити застосування урядом США різних стандартів у сфері демократії та прав людини до урядів стратегічних партнерів і держав, які розглядаються як противники.

Крім того, довіру до позиції США знижують як наявні внутрішні проблеми у сфері демократії та прав людини, так і їхні дії за кордоном, що справили дестабілізуючий вплив на демократичні процеси і права людини.

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

ВСТУП

Законодавством США просування і захист демократичних цінностей, прав людини та основних свобод закріплено як «пріоритетні» і «основоположні» цілі зовнішньополітичного курсу держави. Конгрес, закріпивши ці цілі на законодавчому рівні, сформував підходи і визначив ступінь їхньої практичної реалізації в рамках державної політики США.

Починаючи з 1970-х років, унаслідок законотворчої діяльності Конгресу сформовано й послідовно вдосконалюється система нормативно-правових положень і супутніх механізмів зовнішньополітичної діяльності, спрямованих на розв’язання питань, пов’язаних із демократією та правами людини на міжнародному рівні. Конгрес здійснює затвердження цих механізмів, контроль за їх застосуванням, а також виділяє необхідні ресурси.

У цій доповіді представлено аналіз початку та еволюції політики США в цій сфері з акцентом на роль Конгресу. У документі також описуються ключові інструменти реалізації політики, розглядаються основні глобальні виклики, що впливають на поточну діяльність США, і аналізуються пріоритетні напрями, які потребують уваги Конгресу.

Предмет доповіді: взаємозв’язок демократії та прав людини

Ця доповідь присвячена аналізу розвитку нормативно-правової бази та механізмів реалізації зовнішньополітичних підходів США у сфері демократії та прав людини.

Спільний розгляд питань демократії та прав людини в цьому документі зумовлений тим, що Конгрес, як правило, розглядає ці питання у взаємозв’язку. Демократія і права людини являють собою самостійні, але водночас взаємопов’язані й взаємодоповнювальні категорії.

Зокрема, у статті 21 Загальної декларації прав людини ООН визначено, що «воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має виявлятися в періодичних і нефальсифікованих

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

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

Origins of U.S. Policy

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

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

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

виборах, які мають проводитися на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування».

При цьому багато концепцій демократії охоплюють не тільки основні елементи політичної конкуренції та участі через вибори, а й захист індивідуальних прав і свобод, таких як свобода висловлення поглядів, зібрань та об'єднань.

Початок та еволюція зовнішньополітичного курсу США

Упродовж понад століття окремі представники американського політичного керівництва послідовно відстоювали позицію, згідно з якою захист фундаментальних свобод в усьому світі має бути одним із ключових напрямів зовнішньої політики США. Прихильники цієї позиції наголошували на моральних зобов'язаннях Сполучених Штатів, а частина з них обґрунтовувала свою позицію міркуваннями національної безпеки. У контексті забезпечення національної безпеки особливого значення набуває фундаментальний взаємозв'язок між підтриманням миру й міжнародного правопорядку та розвитком партнерських відносин між демократичними державами, які забезпечують дотримання прав людини. Одним із перших прикладів подібної риторики в американській політичній традиції став виступ Президента Вудро Вільсона 1917 року щодо обґрунтування вступу США в Першу світову війну, в якому він, зокрема, наголосив, що «встановлення стійкого миру можливе лише за умови об'єднання демократичних держав. Автократичним режимам не можна довіряти в питаннях дотримання вірності такому союзу і виконання прийнятих зобов'язань».

Принципове значення питань демократії та прав людини як предмета міжнародної уваги було визнано лише після трагічних подій Другої світової війни. Статут Організації Об'єднаних

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

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

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

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

Націй (ООН) 1945 року, хоча й містив пряму вказівку про неправомочність організації щодо втручання у справи, що належать до внутрішньої компетенції будь-якої держави, закріпив положення про те, що Організація сприятиме «загальній повазі й дотриманню прав людини та основних свобод для всіх, незалежно від расової та статевої належності, мови та віросповідання».

Водночас Статут закріпив зобов'язання держав-членів здійснювати спільні та самостійні дії у взаємодії з ООН для досягнення зазначеної мети.

На розвиток цих положень через три роки Генеральна Асамблея ООН ухвалила рекомендаційну Загальну декларацію прав людини (ЗДПЛ), у преамбулі якої встановлено, що визнання гідності, притаманної всім членам людської родини, і рівних та невід’ємних прав їхніх є основою свободи, справедливості та загального миру.

Після ЗДПЛ, що закріпила комплекс прав людини, зокрема цивільні та політичні права, економічні, соціальні та культурні права, а також права на захист від певних форм жорстокого поводження, було ухвалено низку юридично обов’язкових міжнародних договорів щодо прав людини.

Проте відданість захисту прав людини та демократичного врядування за кордоном не набула інституційного закріплення в зовнішньополітичному курсі США, а втілювали її окремі представники керівництва США вибірково, що створювало певні суперечності з іншими зовнішньополітичними пріоритетами.

За часів холодної війни (1947-1991 рр.) першорядне значення мала протидія впливу Радянського Союзу та поширенню комунізму.

У деяких випадках США надавали всебічну підтримку процесам демократизації, як, наприклад, у повоєнних Німеччині та Японії. Водночас США активно підтримували авторитарні режими, що мали стратегічне значення для країни, попри їхній репресивний характер. Варто зазначити, що в деяких випадках, зокрема в Гватемалі, Ірані, Республіці

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

Congressional Action Beginning in the 1970s.

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

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

A series of 1973 House Foreign Affairs Committee subcommittee hearings on human rights examined efforts by international and nongovernmental organizations to protect human rights;

Конго і Чилі, США здійснювали заходи, спрямовані на дестабілізацію або зміну законно обраних урядів, які, на думку деяких американських посадових осіб, суперечили національним інтересам країни.

Як наслідок, просування демократії Сполученими Штатами сприймалося з недовірою в багатьох регіонах світу.

Законодавча діяльність Конгресу в 1970-х роках.

Упродовж зазначеного періоду Конгрес здійснював систематичний розгляд питань демократії та прав людини в зовнішньополітичному курсі США, що слугувало дієвим інструментом впливу на виконавчу владу задля посилення і систематизації роботи в цьому напрямі. Від початку 1970-х років за ініціативи та керівництва Конгресу було забезпечено послідовну інтеграцію питань демократії та прав людини до зовнішньополітичного порядку денного США. Як свідчать історичні документи, цьому процесу сприяв комплекс ключових чинників: розвиток руху за громадянські права у США, посилення занепокоєння занепадом демократичних інституцій на тлі військових переворотів у різних країнах світу, розширення міжнародних інформаційних потоків та активізація діяльності неурядових організацій.

Значний вплив на розвиток ситуації мали політична динаміка періоду холодної війни, ідеологічні суперечності, суспільний резонанс через участь США у в'єтнамському конфлікті та підтримку авторитарних режимів, а також загострення розбіжностей між законодавчою та виконавчою гілками влади.

1973 року підкомітет Комітету в закордонних справах Палати представників організував комплексні слухання з прав людини. На слуханнях розглядали такі питання: діяльність міжнародних і неурядових організацій із захисту

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

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

According to the report:

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

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

прав людини, політику США щодо урядів, які порушують права людини, а також становище з правами людини в різних країнах, зокрема в Бангладеш, Чилі та Північній Ірландії.

У підготовленій за підсумками слухань доповіді в березні 1974 року було зазначено, що недостатня увага до прав людини в зовнішньополітичному курсі призвела до того, що «Сполучені Штати були змушені підтримувати уряди, які практикують катування і відкрито порушують практично всі гарантії прав людини, проголошені світовою спільнотою».

У доповіді особливо наголошувалося:

«Права людини не повинні бути єдиним або навіть основним визначальним чинником під час ухвалення зовнішньополітичних рішень. Однак існує нагальна потреба підвищити пріоритетність цього чинника... Зацікавленість американського суспільства в дотриманні прав людини в інших країнах не пов'язана з наміром нав'язувати власні стандарти. Важливість цього питання зумовлена тим, що багато держав під час укладання своїх конституцій використовували як основу американський Білль про права. Крім того, Статут ООН та інші міжнародні договори встановили стандарти, що зобов'язують уряди дотримуватися тих самих фундаментальних прав, які становлять підґрунтя американської системи. За умов зростаючої глобальної взаємозалежності нехтування правами людини в одній країні неминуче позначається на ситуації в інших... Отже, врахування прав людини у зовнішній політиці є необхідним як з моральної, так і з практичної точки зору».

За результатами роботи підкомітет запропонував низку рекомендацій, зокрема щодо створення у Державному департаменті профільних підрозділів для роботи з цих питань.

Задля реалізації цих рекомендацій Відділ політичного планування Держдепартаменту розпочав всебічне вивчення можливих напрямів діяльності уряду США щодо порушень прав людини за кордоном, а також механізмів взаємодії з авторитарними режимами.

authoritarian governments.

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

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

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

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

Section 502B, as amended, declares that:

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

Legislation in the 1970s also solidified human rights within the State Department’s bureaucracy by authorizing a senior official to lead a dedicated human

У межах практичних заходів Державний департамент здійснив низку кроків, зокрема призначивши нових співробітників з питань прав людини.

Проте, як свідчать історичні дослідження, через протидію деяких високопосадовців виконавчої влади посиленню ролі прав людини в зовнішній політиці та розширенню повноважень Конгресу в зовнішньополітичних питаннях загалом, постала необхідність ухвалення Конгресом рішучіших законодавчих заходів.

До кінця 1970-х років Конгрес здійснив комплекс законодавчих заходів, які закріпили права людини як один з основоположних напрямів зовнішньої політики США. Зокрема, принципові зміни було внесено до Закону про допомогу іноземним державам 1961 року через включення розділів 116 і 502B. Ці нормативні положення передбачали припинення надання допомоги для розвитку та у сфері безпеки тим іноземним урядам, які чинили «грубі порушення міжнародно визнаних прав людини». На їхній основі було також запроваджено порядок підготовки щорічних доповідей Державного департаменту про стан прав людини в країнах світу.

У чинній редакції розділу 502B зазначено:

«Сполучені Штати, відповідно до міжнародних зобов'язань, закріплених у Статуті Організації Об'єднаних Націй, і спираючись на свої конституційні засади та традиції, сприяють зміцненню поваги до прав людини та основних свобод в усьому світі незалежно від расової та статевої належності, мови та віросповідання. Тож сприяння повнішому дотриманню міжнародно визнаних прав людини всіма країнами є однією з основних цілей зовнішньої політики Сполучених Штатів».

У результаті законодавчих ініціатив 1970-х років у структурі Державного департаменту було створено спеціалізований підрозділ з прав людини на чолі з посадовцем високого рангу.

rights bureau—the precursor to the Department’s current Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (DRL).

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

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

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

Згодом цей підрозділ трансформувався в сучасне Бюро з питань демократії, прав людини і праці (DRL).

Реагуючи на обмежувальну еміграційну політику Радянського Союзу, до Закону про торгівлю 1974 року (Публічний закон 93-618 у чинній редакції) внесли поправку Джексона-Веніка (розділ 402). Згідно з цією поправкою країни з неринковою економікою, уряди яких обмежують право своїх громадян на еміграцію, не отримують статусу постійних нормальних торговельних відносин.

У цей період Конгрес ухвалив низку законів для врегулювання проблем у сфері прав людини в різних країнах Азії, Африки, Європи та Латинської Америки, зокрема через обмеження або припинення надання допомоги державам, які порушували права людини.

У контексті забезпечення прав людини в Радянському Союзі та країнах Східної Європи особливого значення набуло підписання Заключного акта Наради з безпеки і співробітництва в Європі в серпні 1975 року (відомого також як Гельсінські угоди).

Для контролю за дотриманням положень Гельсінських угод, особливо щодо гуманітарних питань і прав людини, було створено незалежну Комісію з безпеки і співробітництва в Європі.

У виконавчій гілці влади адміністрація Джиммі Картера (1977-1981) визначила захист прав людини головним пріоритетом зовнішньої політики, що охоплював право на особисту недоторканність, громадянські та політичні права, а також окремі аспекти економічних прав. Водночас США продовжували підтримувати низку авторитарних режимів, що мали стратегічне значення.

Наступна адміністрація Рональда Рейгана (1981-1989) зосередила зусилля на просуванні демократії та політичних свобод, приділяючи особливу увагу комуністичним державам.

У 1980-х роках Конгрес спільно з адміністрацією

Reagan Administration established foundational elements of modern democracy assistance.

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

Post-Cold War Era.

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

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

U.S. democracy and human rights efforts broadened and became more universal in geographic focus in this period. Some U.S. policymakers initially devoted particular attention to supporting democratic transitions in Eastern Europe and the emerging states of the former Soviet Union.

Congress enacted legislation that in part authorized, and laid out the broader policy

Рейгана сформував основоположні елементи сучасної системи сприяння розвитку демократії.

Ключовим складником цієї системи стало створення Національного фонду на підтримку демократії (НФД) – приватної організації, яка 1983 року отримала спеціальний дозвіл Конгресу на використання федеральних коштів для підтримки демократії за кордоном.

Період після завершення холодної війни.

За оцінками експертної спільноти, середина 1970-х років стала відправною точкою нового глобального розширення демократії (відомого як "третя хвиля" демократизації), що набуло додаткового поштовху після розпаду та припинення існування Радянського Союзу 1991 року.

Зникнення СРСР означало втрату ключового стратегічного та ідеологічного конкурента США, що породило в американському керівництві більший оптимізм щодо можливостей США впливати на глобальні процеси та сприяти становленню гуманніших і демократичніших систем управління в зарубіжних країнах. З послабленням стратегічних імперативів часів холодної війни питання демократії та прав людини стали набувати вагомшого значення в зовнішньополітичному порядку денному США.

США істотно розширили масштаби і географічне охоплення своєї діяльності у сфері підтримки демократії та захисту прав людини. На початковому етапі головну увагу зосереджували на підтримці демократичних перетворень у Східній Європі та державах, що постали на території колишнього Радянського Союзу.

Конгрес розробив і ухвалив законодавчі акти, які визначили правову основу та механізми надання

framework for, assistance to these countries through the Support for East European Democracy (SEED) Act of 1989 (P.L. 101-179, concerning Poland and Hungary) and the Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets (FREEDOM) Support Act of 1992 (P.L. 102- 511).

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

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

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

This included laws that:

- Imposed additional and more targeted restrictions on assistance on the basis of human rights (e.g., the "leahy laws" Restricting assistance to foreign security force units on the basis of human rights);
- Appropriated funding for democracy assistance programs administered by usaid, the state department, and ned;

допомоги цим країнам:

Закон про підтримку демократії у Східній Європі 1989 року (стосовно Польщі та Угорщини) і Закон про підтримку свободи для Росії та новостворених євразійських демократій і відкритих ринків 1992 року.

У стратегічних документах США просування демократії набуло статусу одного з пріоритетних напрямів, починаючи зі стратегії національної безпеки, що її ухвалила адміністрація Білла Клінтона.

Державний департамент і Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) започаткували реалізацію комплексних і системних програм сприяння розвитку демократії.

Разом із підтримкою демократичних перетворень у країнах Східної Європи та колишнього СРСР Сполучені Штати запровадили аналогічні програми в країнах Африки, Азії та Латинської Америки. Особливу увагу приділили використанню торговельно-економічних механізмів для поліпшення ситуації з правами людини. Характерним прикладом цього підходу стало застосування положень Закону про торгівлю 1974 року у відносинах із Китайською Народною Республікою.

У наступні роки Конгрес здійснив подальшу інституціоналізацію питань прав людини і демократії в зовнішньополітичному курсі США, а також забезпечив створення комплексного інструментарію для втілення цього курсу (див. «Механізми реалізації зовнішньополітичного курсу США у сфері демократії та прав людини: роль і функції Конгресу»).

Було здійснено такі кроки:

- Розроблено й запроваджено додаткові критерії надання допомоги іноземним державам. Зокрема, «закони Ліхі» запровадили заборону на надання допомоги підрозділам іноземних сил безпеки, які були причетні до порушень прав людини.
- Запроваджено цільове фінансування програм сприяння демократії через USAID, Державний департамент і Національний

- Created new foreign assistance, reporting, bureaucratic structures, and authorities related to issues of concern (e.g., through the international religious freedom act of 1998, the trafficking victims protection act of 2000, and the advance democracy act of 2007);
 - Established the millennium challenge corporation to provide economic assistance based on performance indicators, including those related to democracy and human rights;
 - Created new commissions and other oversight mechanisms (e.g., the congressional-executive commission on china and the u.s. Commission on international religious freedom);
 - Authorized targeted sanctions against individuals and entities on the basis of human rights violations or corruption.
- фонд підтримки демократії.
 - Важливим етапом стало ухвалення низки профільних законів: про міжнародну релігійну свободу (1998 рік), про захист жертв торгівлі людьми (2000 рік) і про просування демократії (2007 рік).
 - Створено нове відомство – Корпорацію «Виклики тисячоліття», яка надає економічну допомогу з огляду на показники розвитку демократичних інституцій і стан дотримання прав людини в країнах-отримувачах.
 - Для посилення контролю створено нові наглядові механізми, зокрема Виконавчу комісію Конгресу щодо Китаю та Комісію США з міжнародної релігійної свободи.
 - Запроваджено механізм застосування цільових санкцій щодо осіб та організацій, причетних до порушень прав людини або корупційної діяльності.

9/11 and Contemporary Challenges.

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

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

Зміна пріоритетів після подій 11 вересня 2001 року.

Після терористичних атак 11 вересня 2001 року зусилля з просування демократії та захисту прав людини виявилися певною мірою інтегрованими в контекст домінантного зовнішньополітичного пріоритету – боротьби з тероризмом.

Найпоказовішими прикладами такого підходу стала реалізація масштабних проєктів США з розбудови демократичних інституцій в Афганістані та Іраку після проведення військових операцій у цих країнах. Упродовж цього періоду США також збільшили обсяги фінансування програм сприяння розвитку демократії у світі. Варто зазначити, що короткострокові стратегічні інтереси іноді суперечили довгостроковим завданням демократичного будівництва: США прагнули розвивати взаємодію з деякими авторитарними режимами заради зміцнення співпраці в боротьбі з тероризмом.

В Афганістані та Іраку уряд США не досяг заявлених цілей щодо формування стабільних

around fostering stable, rights-respecting and democratic political systems.

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

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

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

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

політичних систем, побудованих на демократичних принципах і повазі до прав людини.

Важливо підкреслити, що хоча просування демократії не було заявлено як основну мету військових операцій США в цих країнах, повалення тодішніх режимів із подальшим акцентом на розбудові демократичних урядів призвело до того, що окремі іноземні уряди і спостерігачі почали ототожнювати американську політику просування демократії з військовим втручанням.

Низка експертів з питань демократизації та критиків політики США наголошували, що ця обставина, разом із деякими діями США в рамках боротьби з тероризмом (як-от позасудові видачі та неналежне поводження з ув'язненими й затриманими), спричинила тривалий негативний вплив на сприйняття політики США з просування демократичних цінностей за кордоном.

Зазначені події призвели до послаблення впевненості серед представників експертно-політичної спільноти США у перспективах подальшого поширення демократії та поваги до прав людини у світі, а також щодо можливостей Сполучених Штатів сприяти цим процесам.

До середини – кінця 2000-х років численні аналітики дійшли висновку, що хвиля глобального поширення демократії, започаткована в 1970-х роках, втратила динаміку, і демократія опинилася в найскладнішому періоді з часів завершення холодної війни. Значне занепокоєння викликала поява нових масштабних викликів, зокрема посилені обмеження діяльності організацій громадянського суспільства в багатьох країнах (див. розділ «Деякі чинники, що впливають на ефективність зусиль США»). За оцінками провідних дослідницьких організацій, які відстежують стан демократії у світі, до 2022 року розвиток демократичного врядування загалом не лише перебував у стагнації понад десятиліття, а й виявляв ознаки регресу за низкою показників.

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

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

Selected Policy Tools and the Congressional Role

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

Сучасний авторитарний характер урядів Росії та Китаю, який багато спостерігачів розцінюють як загрозу правам людини, демократії та міжнародним нормам й інституціям, сприяв тому, що питання демократії та прав людини знову стали важливим складником політичного та стратегічного протистояння між цими державами і США, їхніми союзниками та партнерами.

Проте така спрямованість зовнішньополітичного курсу на протистояння знову ставить перед Конгресом традиційні питання про доцільність просування США демократії та прав людини за кордоном з огляду на інші пріоритети країни і неоднозначність оцінок ефективності докладених зусиль.

З огляду на це перед Конгресом постають такі завдання: визначення позиції щодо підходу виконавчої влади до просування прав людини і демократії (підтримка, відхилення або внесення змін); розроблення оптимальних механізмів використання наявних інструментів для досягнення цих цілей; оцінка потреби створення нових механізмів реалізації поставлених завдань.

Механізми реалізації зовнішньополітичного курсу США у сфері демократії та прав людини: роль і функції Конгресу

Для просування і захисту демократії та прав людини Сполучені Штати застосовують широкий спектр зовнішньополітичних інструментів. Конгрес забезпечує законодавче підґрунтя цих інструментів, ухвалює рішення про виділення необхідних ресурсів і контролює їх використання. У цьому розділі представлено ключові елементи цього інструментарію. Детальний аналіз міститься в матеріалах Дослідницької служби Конгресу.

Democracy Assistance

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

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

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

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

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

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

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

Сприяння демократичному розвитку

Закон про допомогу іноземним державам 1961 року визначає пріоритетними напрямками міжнародної допомоги США: захист громадянських, політичних та економічних прав, протидію корупції, забезпечення відкритості державного управління та зміцнення демократичних інституцій.

Відповідно до щорічних законів про фінансування Державного департаменту, програм міжнародної допомоги та супутніх напрямів (SFOPS) Конгрес виділяє бюджетні асигнування на програми розвитку демократії, які охоплюють сприяння формуванню ефективного державного управління, підтримку проведення вільних виборів, захист прав людини та основних свобод, розвиток незалежних ЗМІ та впровадження інших профільних заходів. Протягом останніх років обсяг такого фінансування становить у середньорічному обчисленні близько 2,5 млрд доларів, де основними розпорядниками коштів є USAID і Державний департамент. Окрім регулярного фінансування через SFOPS, Конгрес також ухвалює рішення про виділення додаткових асигнувань для реагування на нагальні проблеми або кризові ситуації. Конгрес має повноваження визначати порядок розподілу коштів, зокрема укладати перелік урядових установ США, які розпоряджаються конкретними фондами, визначати цільове призначення коштів (наприклад, на забезпечення свободи інформації в Інтернеті або впровадження заходів щодо захисту активістів громадянського суспільства і журналістів) і затверджувати перелік країн-отримувачів підтримки.

Через систему фінансування SFOPS Конгрес також забезпечує виділення коштів Національному фонду на підтримку демократії (НФД) – приватній неприбутковій організації, заснованій 1983 року задля сприяння розвитку демократичних процесів у світі. Попри те, що НФД не входить до структури федеральних органів влади США, його діяльність фінансується переважно завдяки щорічним асигнуванням, передбаченим Законом про Національний фонд на підтримку демократії

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

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

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

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

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

(розділ V Публічного закону 98-164; Звід законів США, розділ 22, §§4411 і далі). НФД надає грантове фінансування організаціям, що впроваджують програми розвитку демократичних інституцій. Водночас механізм розподілу коштів передбачає спрямування частини фінансування чотирьом асоційованим «базовим інституціям» - американським неприбутковим організаціям, тоді як решту надають безпосередньо організаціям громадянського суспільства, що працюють у цільових країнах. Статус приватної організації забезпечує НФД значний рівень незалежності від зовнішньополітичного курсу уряду США, що разом із використовуваною моделлю фінансування уможливорює діяльність у країнах із закритими політичними системами.

Згідно з положеннями законів про асигнування, програми у сфері розвитку демократії, зокрема ті, що реалізуються через НФД, можуть здійснюватися «незалежно від інших законодавчих положень», що створює правове підґрунтя для реалізації програм у країнах, де надання іноземної допомоги зазвичай заборонено. Утім окремі положення базового законодавства встановлюють певні обмеження на сприяння розвитку демократії. Зокрема, розділ 116 Закону про допомогу іноземним державам 1961 року, що визначає порядок сприяння для захисту громадянських і політичних прав, містить пряму заборону на використання наданих коштів, прямо чи опосередковано, для впливу на результати виборів у будь-якій країні. В умовах авторитарних режимів програми сприяння розвитку демократії здебільшого спрямовані на навчання та інші форми підтримки представників громадянського суспільства, причому взаємодію з державними структурами можна істотно обмежити або не здійснювати.

Democracy Assistance in Hostile Contexts: Technical vs. Political Approaches

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

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

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

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

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

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

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

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

Реалізація програм сприяння демократичному розвитку в несприятливих умовах: технічний і політичний аспекти

Найявні механізми сприяння демократичному розвитку були сформовані в перші роки після закінчення холодної війни, коли багато держав здійснювали політичну трансформацію і прагнули отримати підтримку в досягненні власних цілей демократизації. Нині зусилля США в цій сфері стикаються із системною протидією вкорінених авторитарних режимів, які вживають заходів щодо запобігання загрозам своєму правлінню. У зв'язку з цим США здійснили адаптацію своєї діяльності зі сприяння демократії до більш складних умов.

Експертна спільнота висловлює певні критичні зауваження щодо еволюції програм сприяння демократії. На думку низки аналітиків, США та інші донори продовжують підтримувати програми технічного характеру там, де перешкоди демократизації мають переважно політичний характер. Згідно з критичними оцінками, програми, спрямовані на підвищення професійної кваліфікації нових членів парламенту, мають обмежену ефективність у недемократичних державах, де парламент не має реальних політичних повноважень. Варто зазначити, що деякі програми, формально спрямовані на розвиток демократії, фактично зосереджені на вузьких завданнях, як-от удосконалення державного управління. Водночас низка експертів піддає сумніву припущення про прямий взаємозв'язок між підвищенням ефективності управління та демократизацією, наголошуючи, що в умовах авторитарних або напівавторитарних режимів це може сприяти зміцненню внутрішньої легітимності владних кіл. Згідно з критичними оцінками, технічний підхід дає змогу авторитарним лідерам впроваджувати обмежені реформи (наприклад, запровадження гендерних квот у парламентах), що мають на меті формування демократичного іміджу перед міжнародною спільнотою, і водночас блокувати глибші перетворення, які становлять потенційну загрозу збереженню їхньої влади. Натомість інші експерти у сфері розвитку демократії здійснюють порівняльний аналіз політичного і технічного (або «еволюційного») підходів, наголошуючи, що ефективність кожного з них залежить від специфіки конкретної країни.

Американські відомства визнають ключове значення політичних чинників як перешкод демократичному розвитку. У недемократичних державах США розбудовують взаємодію з організаціями громадянського суспільства і ЗМІ та надають їм підтримку - як додатково до співпраці з державними структурами, так і замість неї. Втілення такого підходу пов'язане з низкою істотних труднощів і обмежень. В умовах авторитарних або напівавторитарних режимів політично орієнтована діяльність може наражатися на перешкоди під час практичного втілення, зазнавати обмежувальних заходів усередині країни, натрапляти на протидію з боку іноземних урядів і призводити до погіршення двосторонніх відносин.

Reporting Requirements

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

Congressionally mandated reports may serve a variety of functions, including

- scrutinizing abuses by foreign governments both to bring them to light and to incentivize improved practices;
- informing U.S. policy decisions, including congressional consideration of foreign assistance budget requests;
- helping to ensure continued diplomatic attention on issues of human rights within the U.S. State Department and at overseas posts;
- and equipping nongovernmental actors with information that they may use to advocate for improved conditions.

At the same time, the executive branch often contends that reporting requirements impose burdens on scarce resources, and may adversely affect bilateral relations with foreign governments.

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

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

Вимоги до звітності

У законодавчому порядку Конгрес встановлює для виконавчої влади вимоги щодо подання звітів про стан демократії та прав людини за кордоном.

Такі звіти вирішують такі завдання:

- Фіксують порушення з боку іноземних урядів з метою надання їм розголосу і створення передумов для позитивних змін;
- Формують інформаційну основу для ухвалення зовнішньополітичних рішень США, зокрема під час розгляду Конгресом питань фінансування програм міжнародної допомоги;
- Забезпечують підтримання постійної дипломатичної уваги до питань прав людини в Державному департаменті США та його закордонних представництвах;
- Забезпечують неурядові організації необхідною інформацією для обґрунтування потреби поліпшення ситуації.

Водночас представники виконавчої влади зазначають, що вимоги до звітності створюють додаткове навантаження на наявні ресурси і можуть негативно впливати на двосторонні відносини з іноземними державами.

За рішенням Конгресу здійснюється регулярна підготовка низки ключових щорічних доповідей, що висвітлюють ситуацію в різних країнах світу. До найважливіших належать:

- Доповіді про становище у сфері прав людини в країнах світу, підготовка та подання яких регламентовані розділом 116 (Звід законів США, розділ 22, §2151n) і розділом 502B (Звід законів США, розділ 22, §2304) Закону про допомогу іноземним державам 1961 року в чинній редакції;

Assistance Act of 1961 (FAA, P.L. 87-195, as amended);

- the International Religious Freedom Report (IRF Report), which describes religious freedom conditions in foreign countries around the world and is mandated through Section 102 (22 U.S.C. §6412) of the International Religious Freedom Act of 1998 (IRFA, P.L. 105-292, as amended);
 - the Trafficking in Persons Report (TIP Report), which assesses the efforts of governments around the world (including the United States) to combat human trafficking and is mandated through Section 110 (22 U.S.C. §7107) of the Trafficking Victims Protection Act (TVPA, Division A of P.L. 106-386, as amended).
- Доповідь про міжнародну релігійну свободу, що містить аналіз становища у сфері свободи віросповідання в зарубіжних державах. Її підготовка регламентована розділом 102 (Звід законів США, розділ 22, §6412) Закону про міжнародну релігійну свободу 1998 року в чинній редакції;
 - Доповідь про торгівлю людьми, що оцінює зусилля урядів різних країн світу (включно зі США) щодо протидії торгівлі людьми. Підготовка доповіді здійснюється відповідно до розділу 110 (Звід законів США, розділ 22, §7107) Закону про захист жертв торгівлі людьми в чинній редакції.

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

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

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

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

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

Окремої уваги заслуговують спеціальні вимоги щодо зазначених доповідей: Закон про міжнародну релігійну свободу покладає на Президента обов'язок публічно визначати країни, уряди яких допускають або не перешкоджають особливо серйозним порушенням релігійної свободи. Відповідно до аналогічних вимог Закону про захист жертв торгівлі людьми Адміністрація Президента має здійснювати публічну класифікацію країн на основі оцінки їхніх зусиль у боротьбі з торгівлею людьми. На основі оцінок, що містяться в цих доповідях, можуть запроваджуватись санкції США або інші обмежувальні заходи щодо іноземних урядів. Проте Президент має право робити винятки або зупиняти дію обмежень, зокрема з огляду на національні інтереси США (див. розділ «Спеціальні обмеження» нижче). Конгрес регулярно вносить корективи в охоплення і межі доповідей, а також здійснює перегляд категорій країн і методології їхньої оцінки.

У грудні 2023 року відповідно до Закону про національну оборону на 2024 фінансовий рік Конгрес ухвалив Закон про протидію глобальній корупції, яким запроваджено вимогу про щорічне звітування щодо ефективності заходів,

requirement related to foreign government efforts to combat corruption.

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

International Institutions and Initiatives

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

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

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

що їх вживають іноземні уряди для боротьби з корупцією.

Водночас окремим положенням зазначеного закону скасовано практику підготовки щорічної доповіді про зусилля США з розвитку демократії та захисту прав людини в недемократичних країнах і країнах, що перебувають у процесі демократичного переходу, передбачену Законом про просування демократичних цінностей 2007 року.

Конгрес також регулярно ініціює підготовку додаткових доповідей щодо конкретних проблем або країн/регіонів, що становлять особливий інтерес, як через ухвалення окремих законодавчих актів, так і через включення вимог до звітності до комплексних законопроектів.

Діяльність у рамках міжнародних інститутів та ініціатив

Сполучені Штати провадять діяльність із просування демократії та захисту прав людини через міжнародні організації та об'єднання.

Після Другої світової війни США та інші провідні демократичні держави запровадили комплекс заходів щодо закріплення демократичних принципів у діяльності ключових міжнародних структур, як-от Бреттон-Вудська система регулювання міжнародних фінансів (1944 р.), Організація Об'єднаних Націй (1945 р.), Організація Північноатлантичного договору (1949 р.), Організація з безпеки і співпраці в Європі (1975 р.), Європейський союз (1993 р.) та інші організації.

Особливу увагу приділили інтеграції принципів демократії та захисту прав людини в основу міжнародного порядку, забезпечуючи їхній зв'язок із перевагами у сфері безпеки та економічного розвитку.

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

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

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

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

У подальший період було створено спеціалізовані міжнародні організації, які забезпечують підтримку і розвиток прав людини та демократичного врядування через механізми моніторингу, публічної звітності, технічного сприяння та інші інструменти.

До цих структур належать органи ООН і регіональні правозахисні структури, міжнародні трибунали, зокрема Міжнародний кримінальний суд, Спільнота демократій, Партнерство «Відкритий уряд», Коаліція за свободу ЗМІ, Коаліція за свободу в Інтернеті та інші профільні організації.

Конгрес визначає параметри участі США в міжнародних організаціях та ініціативах через механізми фінансування та встановлення відповідних умов або обмежень. Зокрема, розділ 701 (Звід законів США, розділ 22, §262d) Закону про міжнародні фінансові організації в чинній редакції закріплює, що політика уряду США спрямована на використання свого голосу і своєї позиції в міжнародних фінансових організаціях для «просування прав людини, зокрема через надання сприяння країнам, у діях урядів яких не спостерігається систематичний характер грубих порушень міжнародно визнаних прав людини».

Показовим прикладом також є положення, яке регулярно включають до законів про фінансування зовнішньополітичної діяльності і яке встановлює обмеження на фінансування США Ради ООН з прав людини без підтвердження Державним секретарем того, що Рада «робить значущі кроки до припинення практики розгляду питання про Ізраїль як обов'язкового пункту порядку денного і забезпечення об'єктивності процедури обрання членів Ради...». Поряд із обов'язковими внесками США в міжнародні організації, Конгрес у межах бюджетних асигнувань може передбачати добровільні внески організаціям, що працюють у сфері сприяння демократії та захисту прав людини, таким як Фонд демократії ООН, Управління Верховного комісара ООН з прав людини та Організація американських держав. Водночас існують різні погляди щодо

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

Human Rights Treaties and U.S. Ratification.

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

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

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

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

Of these treaties, the United States has ratified the International Covenant on Civil and Political Rights (ratified in 1992), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1994), and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1994). Proponents of U.S. ratification of

порівняльної ефективності двостороннього та багатостороннього форматів просування демократії та прав людини, а також щодо доцільності участі США у відповідних структурах, зокрема в Раді ООН з прав людини.

Міжнародні договори у сфері прав людини: позиція та участь США.

Серед чинних договорів, що їх ухвалила Генеральна Асамблея ООН, Організація визначила дев'ять основних міжнародних договорів з прав людини (разом із дев'ятьма відповідними Факультативними протоколами).

Сфера регулювання цих документів охоплює громадянські та політичні права; економічні, соціальні та культурні права; права вразливих груп населення; а також механізми захисту від певних форм жорстокого поводження (наприклад, катування).

Для здійснення моніторингу виконання цих договорів державами-учасницями створюють комітети незалежних експертів.

Варто зазначити, що правозахисна проблематика також регулюється іншими міжнародними договорами, зокрема Конвенцією про запобігання злочину геноциду і покарання за нього, а також Протоколом про запобігання та припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї.

Попри розвинену систему захисту прав людини у внутрішньому законодавстві та правозастосовній практиці США, держава досі не приєдналася до шести з дев'яти основоположних міжнародних договорів з прав людини.

Попри розвинену систему захисту прав людини у внутрішньому законодавстві та правозастосовній практиці США, держава досі не приєдналася до шести з дев'яти основоположних міжнародних договорів з прав людини. На сьогодні Сполучені Штати ратифікували Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1992 р.), Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1994 р.) і Конвенцію

human rights treaties contend that ratification enhances U.S. leadership in promoting human rights.

Not ratifying, they argue, undermines the credibility of the United States when it advocates for foreign governments to adhere to international human rights obligations. Opponents of U.S. ratification generally argue that ratification may infringe on U.S. sovereignty or inhibit the ability of the United States to act in service of its interests.

Ratification opponents also question the overall effectiveness of the treaties in addressing human rights issues, arguing that many countries with poor human rights records have ratified such treaties without taking meaningful action to improve human rights conditions.

Restrictions on Foreign Assistance and Arms Sales

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

Broad Restrictions on Security and Other Assistance

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

проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1994 р.). Прихильники розширення участі США в міжнародних договорах з прав людини наголошують, що це посилює роль країни як глобального лідера в захисті прав людини. На їхню думку, неучасть у договорах зменшує ефективність зусиль США щодо забезпечення дотримання іншими державами міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. Протилежна позиція полягає в тому, що розширення участі США в міжнародних договорах з прав людини може обмежити суверенітет США та їхню здатність діяти у власних інтересах. Критики також вказують на недостатню ефективність цих договорів, наводячи приклади країн з незадовільною ситуацією в цій сфері, які, формально приєднавшись до таких договорів, не роблять значущих кроків для поліпшення становища.

Правові механізми обмеження міжнародної допомоги та постачання озброєнь

Відповідно до чинного законодавства надання певних видів міжнародної допомоги США та експорт озброєнь безпосередньо залежать від дотримання стандартів у сфері демократії та прав людини. Законодавство також передбачає механізми, що надають Президенту право скасовувати такі обмеження, а виконавчій владі – можливість гнучко застосовувати ці вимоги.

Основні обмежувальні механізми у сфері безпеки та розвитку

Сприяння у сфері безпеки (включно з постачанням озброєнь) і сприяння розвитку.

До Закону про допомогу іноземним державам 1961 року в 1970-х роках було внесено базові положення про обмеження сприяння за критеріями дотримання прав людини – розділи 502B і 116. Розділ 502B визначає пріоритетною метою зовнішньої політики США «сприяння

Section 502B (22 U.S.C. §2304) declares that a principal goal of U.S. foreign policy is “to promote the increased observance of internationally recognized human rights by all countries.”

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

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

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

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

всєбічному дотриманню міжнародно визнаних прав людини всіма країнами». Обидва розділи містять положення про обмеження через «грубі порушення міжнародно визнаних прав людини».

До таких порушень законодавчо віднесено: «катування або жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поведження і покарання, тривале тримання під вартою без висунення обвинувачень і суду, насильницькі зникнення осіб через їхнє викрадення та таємне тримання під вартою, а також інші кричущі порушення права на життя, свободу або особисту недоторканність».

Розділ 502В, що регламентує порядок сприяння у сфері безпеки, включно з постачанням озброєнь, зобов'язує Президента

«розробляти і впроваджувати програми міжнародного сприяння у сфері безпеки так, щоб забезпечити просування і захист прав людини та унеможливити асоціювання Сполучених Штатів через такі програми з урядами, які позбавляють своє населення міжнародно визнаних прав людини і основних свобод».

Згідно з цим положенням запроваджується заборона на надання допомоги у сфері безпеки країнам, уряди яких систематично припускаються грубих порушень міжнародно визнаних прав людини. Заборона також поширюється на видачу ліцензій на експорт засобів і обладнання для боротьби зі злочинністю та проведення слідчої діяльності. Водночас передбачено певні винятки, зокрема у випадках, коли Президент надасть Конгресу офіційний висновок про наявність «надзвичайних обставин», що обґрунтовують надання допомоги.

Section 502B defines the restricted “security assistance” to include certain categories of assistance authorized under the FAA, as well as “sales of defense articles or services, extensions of credits (including participations in credits), and guaranties of loans” under the Arms Export Control Act (AECA; P.L. 90-629; 22 U.S.C. §§2751 et seq.). Also restricted are “any licenses in effect with respect to the export to or for the armed forces, police, intelligence, or other internal security forces” of the foreign country of (1) defense articles or defense services under Section 38 of the AECA (22 U.S.C. §2778), or (2) items listed under the 600 series of the Commerce Control List, which contains dual-use items controlled for export.

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

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

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

У розділі 502B під терміном «сприяння у сфері безпеки» мають на увазі певні категорії сприяння, передбачені Законом про допомогу іноземним державам, а також «продаж виробів або послуг військового призначення, надання кредитів (зокрема участь у кредитах) і гарантії за позиками» згідно із Законом про контроль за експортом озброєнь. Обмежувальні заходи стосуються також ліцензій на експорт для потреб збройних сил, поліції, розвідувальних служб або інших сил внутрішньої безпеки іноземної держави: (1) виробів або послуг військового призначення відповідно до розділу 38 Закону про контроль за експортом озброєнь; (2) виробів, внесених до переліку серії 600 Контрольного списку у сфері торгівлі, що містить товари подвійного призначення, які підлягають експортному контролю.

Розділ 502B запроваджує особливий порядок, що надає право Палаті представників або Сенату, а також їхнім профільним комітетам (Комітету Сенату з міжнародних відносин або Комітету Палати представників у закордонних справах) запитувати у Державного секретаря доповідь про стан прав людини в тій чи іншій країні. За результатами розгляду такої доповіді Конгрес має повноваження ухвалювати рішення про припинення, обмеження або продовження сприяння цій країні у сфері безпеки.

У розділі 116 встановлено заборону на надання сприяння для розвитку, а також підтримки, що надається Міжнародною фінансовою корпорацією розвитку США урядам країн, які допускають систематичні грубі порушення міжнародно визнаних прав людини. Ця заборона не поширюється на програми, що безпосередньо спрямовані на підтримку населення, яке потребує допомоги. Окрему заборону встановлено на надання сприяння урядам, які не вживають належних заходів відповідно до своїх можливостей щодо захисту дітей від експлуатації, жорстокого поводження або примусового призову на військову чи воєнізовану службу.

The Foreign Assistance Act of 1961 does not require to be made public a list of governments that are or have been subject to restriction pursuant to these FAA provisions.

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

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

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

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

Закон про допомогу іноземним державам 1961 року не передбачає обов'язкового оприлюднення списку урядів, які підпадають або раніше підпадали під зазначені обмеження.

Хоча Державний департамент готує Доповіді про становище у сфері прав людини в країнах світу, вони не містять конкретного переліку урядів, які систематично грубо порушують міжнародно визнані права людини.

Згідно з наявними даними, адміністрації послідовно дотримуються вузького тлумачення формулювань на кшталт «систематичний характер» порушень.

На думку багатьох експертів, така практика дає змогу органам виконавчої влади уникати офіційного визнання відповідності дій урядів законодавчо встановленим критеріям для обмеження сприяння.

Інші механізми обмеження окремих видів сприяння визначені такими нормативними актами:

- **Міжнародні фінансові організації.** Діяльність міжнародних фінансових організацій регулюється розділом 701 Закону про міжнародні фінансові організації, який встановлює, що політика уряду США спрямована на використання своєї позиції в міжнародних фінансових організаціях для просування прав людини, зокрема через переорієнтацію допомоги на країни, які не припускаються систематичних порушень міжнародно визнаних прав людини. Відповідно до цього положення представники США в міжнародних фінансових організаціях мають виступати проти надання позик, фінансового сприяння та технічної допомоги таким державам. Водночас допускається підтримка програм сприяння, що безпосередньо спрямовані на задоволення базових потреб громадян цих країн.

human needs of the citizens of such country.”

- **International Food Aid.** Section 403(j) (7 U.S.C. §1733(j)) of the Food for Peace Act (P.L. 83-480, as amended), added in 1990, restricts U.S. international food assistance “to the government of any country determined by the President to engage in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights,” unless the assistance “is targeted to the most needy people in such country and is made available in such country through channels other than the government.”
- **Міжнародна продовольча допомога.** У сфері міжнародної продовольчої допомоги розділ 403(j) Закону про продовольство заради миру запроваджує обмеження на надання США міжнародної продовольчої допомоги урядам країн, стосовно яких Президент ухвалив рішення про наявність систематичних грубих порушень міжнародно визнаних прав людини. Це обмеження не застосовують, коли така допомога призначена найбільш вразливим верствам населення в цій країні і розподіляється через незалежні від уряду канали.

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

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

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

The Leahy Laws constitute two separate provisions that generally restrict security assistance otherwise funded by the Departments of State and Defense. Congress made the law applicable to State Department assistance (authorized by the FAA or the AECA) permanent in 2007 through amendment to the FAA (Section 620M [formerly 620J]; 22 U.S.C. §2378d). The law applicable to assistance furnished by the Department of Defense (DOD), made permanent in 2014, is stated at 10 U.S.C. §362.

Механізм адресних обмежень щодо підрозділів силових структур («Закони Ліхі»)

«Закони Ліхі», названі так через законодавчі ініціативи про асигнування сенатора Патріка Ліхі в 1990-х роках, забороняють надання сприяння США підрозділам іноземних силових структур у разі наявності достовірної інформації про вчинення ними «грубих порушень прав людини».

Відповідно до цих законів уряд США здійснює попередню перевірку потенційних одержувачів сприяння щодо виявлення інформації про їхню причетність до грубих порушень прав людини.

«Закони Ліхі» складаються з двох окремих положень, які регламентують сприяння у сфері безпеки, що фінансується через Державний департамент і Міністерство оборони. 2007 року положення про обмеження на сприяння через Державний департамент (що надається відповідно до Закону про допомогу іноземним державам або Закону про контроль за експортом озброєнь) набуло статусу постійно діючої норми після внесення змін до Закону про допомогу іноземним державам. Такого самого статусу положення про обмеження на сприяння через Міністерство оборони набуло 2014 року.

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

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

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

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

Coup-Related Restrictions

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

For FY2023, the provision provides that

none of the funds appropriated or otherwise made available pursuant to titles III through VI [encompassing bilateral economic assistance, security assistance, multilateral assistance, and export and investment assistance] of this Act shall be obligated or expended

На відміну від загального характеру обмежень, передбачених розділом 502В Закону про допомогу іноземним державам, «закони Ліхі» передбачають точкове призупинення сприяння конкретним підрозділам іноземних силових структур (або, в окремих випадках, їхнім співробітникам).

Крім того, в той час як розділ 502В містить розширене визначення «сприяння у сфері безпеки», дія «законів Ліхі» не поширюється на продажі іноземним державам військової техніки або прямі комерційні продажі, оскільки в цих законах термін «сприяння» виконавча влада тлумачить винятково як допомогу, що надається з бюджетних коштів.

Прихильники «законів Ліхі» вважають їх ефективним інструментом, який дає змогу США обмежувати взаємодію з неприйнятними силовими структурами та водночас спонукає уряди, зацікавлені в отриманні сприяння США у сфері безпеки, дотримуватися стандартів у сфері прав людини.

Проте в політичних колах активно обговорюють, чи не створюють «закони Ліхі» надмірних обмежень для реалізації США інших пріоритетних цілей у сфері національної безпеки і зовнішньої політики. Тому ці законодавчі акти залишаються об’єктом постійного аналізу та вдосконалення з боку Конгресу.

Обмеження, пов’язані з державними переворотами

Щороку до законів про фінансування зовнішньополітичної діяльності вносяться норми, що обмежують надання певних видів сприяння США після державного перевороту.

На 2023 фінансовий рік чинне положення визначає, що:

кошти, які виділяються або надаються згідно з розділами III-VI цього закону (що регулюють двосторонню економічну допомогу, сприяння у сфері безпеки, багатосторонню допомогу, а також сприяння у сфері експорту та інвестицій), не можна використовувати для прямого фінансування будь-якої допомоги уряду

to finance directly any assistance to the government of any country whose duly elected head of government is deposed by military coup d'état or decree or, after the date of enactment of this Act, a coup d'état or decree in which the military plays a decisive role.

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

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

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

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

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

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

Trafficking Victims Protection Act (TVPA).

The TVPA (Division A of P.L. 106-386; 22 U.S.C. §§7101 et seq.) restricts certain foreign assistance to the governments of countries that the Secretary of State determines do not fully comply with

держави, законно обраного главу якої було усунуто внаслідок військового перевороту чи указу, або перевороту чи указу, де військові відіграли вирішальну роль.

Ці обмеження не стосуються сприяння, спрямованого на підтримку демократичних виборів, розвиток участі населення в демократичних процесах або сприяння демократичному переходу.

Поновити надання допомоги можна, якщо Державний секретар офіційно підтвердить Конгресу, що після припинення сприяння до влади прийшов демократично обраний уряд. Водночас Державний секретар має повноваження скасовувати дію обмежень для окремих програм, якщо таке скасування відповідає інтересам національної безпеки США.

Зміст цього положення періодично коригує Конгрес, а його тлумачення і застосування виконавчою владою характеризується неоднорідністю підходів.

Обмежувальні заходи через порушення у сфері протидії торгівлі людьми, використання дітей у збройних конфліктах і забезпечення релігійної свободи

Конгрес ухвалив низку нормативно-правових актів, які уповноважують виконавчу владу обмежувати сприяння країнам, внесеним до відповідних переліків за результатами щорічних тематичних доповідей (докладнішу інформацію та посилання на відповідні матеріали Дослідницької служби Конгресу подано в розділі «Вимоги до звітності» вище).

Законодавство про протидію торгівлі людьми.

Відповідно до Закону про захист жертв торгівлі людьми (Звід законів США, розділ 22, §§7101 і далі) передбачено можливість обмеження певних видів сприяння урядам країн, які, за висновком Державного секретаря, не дотримуються

TVPA standards for combating human trafficking and are not making significant efforts to become compliant.

Specifically, nonhumanitarian, nontrade-related foreign assistance authorized by the FAA or the AECA may be withheld from such countries.

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

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

Child Soldiers Prevention Act (CSPA).

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

Pursuant to the CSPA, the State Department, since 2010, has published a list of such countries within the annual Trafficking in Persons Report.

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

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

- determines that to do so is in the national interest

встановлених вимог у сфері протидії торгівлі людьми та не досягають істотного прогресу в цьому напрямі. Зокрема, законодавство передбачає такі обмежувальні заходи: Припинення всіх видів сприяння, крім гуманітарного та торговельного, що надається згідно із Законом про допомогу іноземним державам або Законом про контроль за експортом озброєнь; Надання Президенту повноважень доручати представникам США в міжнародних банках розвитку та Міжнародному валютному фонді голосувати проти та в інший спосіб блокувати надання позик або використання коштів такими країнами.

Президент має право повністю або частково скасувати ці обмеження задля реалізації Закону про захист жертв торгівлі людьми або з огляду на національні інтереси США.

Закон про запобігання використанню дітей у воєнних діях.

Закон про запобігання використанню дітей у воєнних діях (Звід законів США, розділ 22, §§2370c і далі) зобов'язує Державного секретаря щороку публікувати перелік країн, де виявлено факти вербування або залучення дітей до участі у воєнних діях державними силовими структурами (збройними силами, поліцією, іншими силовими структурами) або підтримуваними урядом збройними формуваннями (зокрема воєнізованими формуваннями, загонами ополчення або силами цивільної оборони).

Від 2010 року цей перелік Державний департамент включає до щорічної Доповіді про торгівлю людьми.

Закон забороняє надання певних видів сприяння у сфері безпеки урядам країн, внесених до переліку.

Проте передбачено можливість застосування винятків з цих обмежень.

Президент може повністю або частково скасувати їх дію, якщо:

- визначить, що таке скасування відповідає національним інтересам США;

- and certifies that the foreign government is taking steps to address the problem of child soldiers.

International Religious Freedom Act

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

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

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

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

- офіційно підтвердить, що відповідний іноземний уряд вжив заходів для припинення практики залучення дітей до участі у воєнних діях.

Закон про міжнародну релігійну свободу.

Згідно з положеннями Закону про міжнародну релігійну свободу (Звід законів США, розділ 22, §§6401 і далі) Президент Сполучених Штатів зобов'язаний щороку визначати «країни, що викликають особливу стурбованість» через ситуацію у сфері релігійної свободи.

Таке визначення здійснюється на підставі інформації з Доповіді про міжнародну релігійну свободу та інших достовірних джерел. До цієї категорії належать держави, керівні органи яких чинять або допускають особливо серйозні порушення релігійної свободи.

Відповідно до вимог Закону органи виконавчої влади повинні застосувати до таких країн один або кілька санкційних заходів, зокрема: припинення сприяння розвитку відповідно до розділу 116 Закону про допомогу іноземним державам; запровадження обмежень на надання сприяння у сфері безпеки згідно з розділом 502B Закону про допомогу іноземним державам; запровадження обмежень на надання сприяння у сфері безпеки згідно з розділом 502B Закону про допомогу іноземним державам; здійснення комплексу заходів для запобігання отриманню країною позик або іншого фінансування від міжнародних фінансових організацій; використання інших передбачених обмежувальних заходів.

Водночас виконавча влада має значну свободу дій щодо визначення необхідності та характеру таких заходів. Зокрема, адміністрація США має право застосовувати «співмірні заходи» як альтернативу санкціям, передбаченим Законом; не запроваджувати нові санкції проти держав, які вже перебувають під обмеженнями через порушення прав людини; не застосовувати санкції, якщо це відповідає пріоритетним національним інтересам США.

Country-Specific Foreign Aid Restrictions

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

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

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

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

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

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

The former method represents a more direct means by which Congress may shape the provision of foreign assistance on the basis of human rights concerns, including when Members assess that the

Спеціальні механізми обмеження міжнародної допомоги окремим державам

Конгрес періодично ухвалює законодавчі акти, що встановлюють обмеження на надання допомоги окремим державам з огляду на ситуацію у сфері демократії та прав людини. Такі нормативні положення відрізняються за низкою параметрів, зокрема за видами сприяння, що підпадає під обмеження, і можуть охоплювати як весь комплекс заходів підтримки загалом, так і сприяння окремим державним інституціям. Також встановлені обмеження можуть бути як абсолютними у вигляді повної заборони на надання допомоги, так і умовними, пов'язуючи її надання з досягненням конкретних покращень у певних сферах. Головним інструментом запровадження обмежень щодо окремих країн є щорічні закони про фінансування зовнішньополітичної діяльності, які, зазвичай, стосуються коштів, виділених у відповідному фінансовому році. Більшість таких обмежувальних положень передбачає призупинення допомоги до надання Державним секретарем підтвердження про виконання керівництвом відповідної держави конкретних законодавчих вимог щодо покращення становища у сфері прав людини і розвитку демократичних інституцій. Водночас Конгрес запроваджує безстрокові обмеження щодо окремих країн, які діють до підтвердження Президентом факту зміни ситуації. Крім формальних механізмів, комітети Конгресу та його члени використовують практику неформального блокування конкретних пропозицій про надання сприяння або постачання озброєнь іноземним урядам, спираючись на занепокоєння ситуацією у сфері прав людини.

Члени Конгресу здійснювали оцінку переваг і недоліків запровадження обмежень щодо окремих країн порівняно із загальними, глобальними стандартами, встановленими у зазначених законодавчих актах. Підхід із застосуванням обмежень щодо окремих країн надає Конгресу ефективніші важелі впливу на надання міжнародної допомоги з урахуванням ситуації з правами людини, особливо у випадках, коли його члени вважають, що виконавча влада

executive branch has failed to take sufficient action on its own pursuant to existing authorities. On the other hand, singling out a foreign government for restriction based on sometimes bespoke criteria may invite criticisms of unfair selectivity or bias.

Sanctions Targeting Individuals and Entities

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

Global Authorities

Global Magnitsky Act

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

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

Drawing on the National Emergencies Act (NEA), International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), and Immigration and Nationality Act (INA), E.O. 13818 expands the scope of sanctionable targets, including broader

не запровадила достатніх заходів у межах наявних повноважень.

Проте застосування спеціальних критеріїв до окремого іноземного уряду може стати підставою для звинувачень у вибірковому підході та упередженості.

Санкційні механізми щодо фізичних та юридичних осіб

За участю Конгресу створено комплексну систему цільових санкційних програм, що надає Сполученим Штатам можливість запроваджувати економічні санкції або обмеження на в'їзд щодо іноземних фізичних або юридичних осіб через питання демократії та прав людини. У цій системі передбачено як механізми універсального характеру, так і механізми, спрямовані на діяльність у конкретних державах або пов'язану з ними.

Механізми універсального характеру

Закон про глобальну підзвітність у сфері прав людини (Глобальний закон Магнітського), що закріплений у Зводі законів США (розділ 22, §§10101 і далі), надає Президенту повноваження запроваджувати економічні санкції та заборону на в'їзд до США щодо іноземних фізичних і юридичних осіб, причетних до порушень прав людини або корупції.

Виконання цього Закону здійснюється на підставі Президентського указу 13818 від 20 грудня 2017 року.

Цей документ, ґрунтуючись на положеннях Закону про надзвичайні ситуації, Закону про міжнародні надзвичайні економічні повноваження та Закону про імміграцію та громадянство, суттєво розширює сферу застосування санкційного механізму. Внаслідок цього обмежувальні заходи можуть застосовуватися не лише до безпосередніх

networks of individuals and entities associated with perpetrators of serious human rights abuse or corruption.

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

SFOPS Visa Restrictions. A recurring provision in annual SFOPS bills

(currently located at Section 7031(c)) requires the Secretary of State to deny visas to enter the United States to a foreign official credibly implicated in significant corruption or a gross violation of human rights.

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

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

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

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

порушників прав людини та осіб, причетних до корупції, а й до пов'язаних із ними фізичних та юридичних осіб.

Застосування Глобального закону Магнітського дає змогу органам виконавчої влади запроваджувати санкції щодо осіб по всьому світу без необхідності розроблення окремих санкційних програм для кожної країни (які будуть розглянуті далі), що допомагає уникнути дипломатичних і політичних ускладнень. Водночас програми для окремих країн дають США змогу точніше визначати санкційні критерії відповідно до специфіки конкретних ситуацій і категорій осіб.

Візові обмеження відповідно до законодавства про фінансування зовнішньополітичної діяльності

Згідно з положенням (чинний розділ 7031(c)), що міститься в законах про фінансування зовнішньополітичної діяльності, Державний секретар не видає віз на в'їзд до США тим іноземним посадовим особам, щодо яких наявна достовірна інформація про їхню причетність до серйозних корупційних діянь або грубих порушень прав людини. Дія цього положення поширюється також на членів сімей зазначених посадових осіб. У 2023 фінансовому році це положення застосовується до будь-якої іноземної посадової особи, якщо Державний секретар має достовірну інформацію про її пряму або опосередковану причетність до:

- серйозних корупційних діянь, зокрема у сфері видобутку природних ресурсів;
- грубих порушень прав людини, включаючи неправомірне затримання співробітників дипломатичних представництв США з числа громадян країни перебування або американських громадян.

Законодавством передбачено дві підстави для незастосування цього положення:

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

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

Immigration and Nationality Act (INA) Entry Denials.

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

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

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

- якщо Державний секретар встановить необхідність забезпечення важливих національних інтересів США;

- у разі істотної зміни обставин, що стали підставою для застосування обмежень.

Варто зазначити, що на відміну від санкційного механізму за Глобальним законом Магнітського, внесення до списку за розділом 7031(c) не передбачає запровадження економічних санкцій. При цьому інформація про застосування цього заходу може бути як оприлюднена, так і збережена в закритому режимі.

Обмеження на в'їзд за Законом про імміграцію та громадянство.

Згідно з розділом 212 Закону про імміграцію та громадянство (Звід законів США, розділ 8, §1182) Державний секретар має комплекс повноважень щодо заборони в'їзду до США іноземним громадянам для запобігання негативному впливу на зовнішню політику США.

Закон визначає перелік підстав для відмови у в'їзді, серед яких: участь у геноциді, застосування катувань або позасудові страти, відповідальність за особливо серйозні порушення релігійної свободи під час виконання посадових обов'язків в іноземній державі, а також вчинення злочинів проти суспільної моралі.

Відповідно до розділу 222(f) цього Закону (Звід законів США, розділ 8, §1202(f)) інформація у матеріалах візових справ є конфіденційною.

Для виконання положень цього Закону Президент США видав такі прокламації:

- №8697 від 4 серпня 2011 року про запровадження заборони на в'їзд особам, причетним до серйозних порушень прав людини і норм гуманітарного права;

- №7750 від 12 січня 2004 року і №10685 від 11 грудня 2023 року про заборону в'їзду на територію США особам, які причетні до корупційної діяльності.

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

Country-Specific Sanctions Programs

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

The President has also used authorities set out in the NEA, IEEPA, and INA to establish country-specific sanctions regimes, citing, in part, human rights abuses, corruption, and/or the undermining of democracy as the national security rationale for the restrictions.

Many of the more than 30 economic sanctions regimes currently maintained by the United States include sanctionable criteria related to such issues.

Examples include the following:

- The Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (Title IV of P.L. 112-208; 22 U.S.C. §5811 note), a 2012 Russia-focused precursor to the Global Magnitsky Act, which requires the President to impose sanctions against persons determined to have been involved in the “criminal conspiracy” uncovered by Russian lawyer and auditor Sergei Magnitsky or Magnitsky’s subsequent detention, abuse, and death, or involved more generally in certain gross human rights violations against individuals in Russia.

На підставі цього Закону виконавча влада також відмовляє у в'їзді особам, які підпадають під дію фінансових санкцій США.

Санкційні програми щодо окремих держав

З метою реагування на ситуації, пов'язані з порушенням демократичних принципів і прав людини, Конгрес Сполучених Штатів ухвалив низку законодавчих актів, які надають повноваження щодо застосування санкційних заходів.

Президент також використав повноваження, передбачені Законом про надзвичайні ситуації, Законом про міжнародні надзвичайні економічні повноваження і Законом про імміграцію та громадянство, щоб запровадити особливі санкційні режими для низки держав.

Підставою для запровадження цих обмежувальних заходів стали, зокрема, факти порушень прав людини, корупційні діяння, а також дії, спрямовані на підриг демократичних інституцій, які становлять загрозу національній безпеці США. На сьогодні у США діє понад 30 режимів економічних санкцій, які передбачають застосування обмежувальних заходів у зв'язку із зазначеними обставинами.

До основних нормативно-правових актів у цій сфері належать:

- Закон про глобальну підзвітність у сфері прав людини імені Сергія Магнітського 2012 року (розділ IV Публічного закону 112-208; примітка до параграфу 5811 розділу 22 Зводу законів США), що передував Глобальному закону Магнітського. Цей Закон зобов'язує Президента США застосовувати санкції до осіб, причетних до виявленої російським юристом і аудитором Сергієм Магнітським злочинної змови, а також до його подальшого ув'язнення, жорстокого поводження і загибелі, та до інших грубих порушень прав людини на території Російської Федерації.

- E.O. 13692 of March 8, 2015, which draws on the Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014 (P.L. 113-278), as well as NEA, IEEPA, and INA authorities, to in part provide for sanctions against persons involved, in relation to Venezuela, in actions or policies that undermine democratic processes or institutions, the commission of serious human rights violations or abuses, actions that restrict freedom of expression or peaceful assembly, or high-level public corruption.
- Президентський указ № 13692 від 8 березня 2015 року, виданий на виконання Закону про захист прав людини і громадянського суспільства у Венесуелі 2014 року (Публічний закон 113-278) і відповідно до повноважень, передбачених Законом про надзвичайні ситуації, Законом про міжнародні надзвичайні економічні повноваження і Законом про імміграцію та громадянство. В Указі визначено підстави для застосування санкційних заходів до осіб, причетних до дій, спрямованих на підірив демократичних процесів та інституцій у Венесуелі, скоєння серйозних порушень прав людини, обмеження права на свободу висловлення поглядів і проведення мирних зібрань, а також до корупційних діянь у вищих органах державної влади.
- E.O. 14014 of February 10, 2021, which draws on IEEPA, NEA, and INA authorities to provide for Burma-focused sanctions in part against foreign persons involved in serious human rights abuse, actions or policies that undermine democratic processes or institutions, or actions or policies that restrict freedom of expression or peaceful assembly or that limit access to media.
- Президентський указ № 14014 від 10 лютого 2021 року, виданий на підставі повноважень, передбачених Законом про міжнародні надзвичайні економічні повноваження, Законом про надзвичайні ситуації та Законом про імміграцію та громадянство. Указ визначає порядок застосування санкційних заходів до іноземних громадян і організацій, причетних до серйозних порушень прав людини, дій із підіриву демократичних процесів та інституцій, а також до обмеження свободи висловлення поглядів, права на проведення мирних зібрань і доступу до засобів масової інформації в М'янмі.

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

Окремі санкційні програми містять положення транснаціонального характеру. Зокрема, Президентський указ № 14024 від 15 квітня 2021 року, спрямований проти «деструктивної зовнішньополітичної діяльності» Уряду Російської Федерації, містить критерії для застосування санкцій щодо дій із підіриву демократичних процесів чи інституцій у Сполучених Штатах або за кордоном; убивств або інших протиправних дій, що призвели до смерті чи заподіяли тілесні ушкодження громадянам США чи громадянам країн-союзників та партнерів США; участі в транснаціональній корупції та інших порушень.

Import Restrictions and Export Controls

Forced Labor Import Ban.

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

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

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

Restrictions on Exports.

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

The executive branch implements a number of relevant export controls, including list-based, end- user, and end-

Обмеження на імпорт та експортний контроль

Заборона на ввезення продукції, виготовленої з використанням примусової праці.

Згідно з розділом 307 Закону Смута-Хоулі «Про тарифи» 1930 року запроваджується заборона на ввезення продукції, «видобутої, виробленої або виготовленої повністю або частково» з використанням примусової праці, праці ув'язнених та/або підневільної праці під час відбування кримінальних покарань.

Розділом 910 Закону про спрощення процедур торгівлі та забезпечення дотримання торговельного законодавства від 2015 року (Публічний закон 114-125) скасовано виняток щодо «споживчого попиту», що діяв раніше. Згодом Конгрес ухвалив додаткове законодавство, згідно з яким продукція, що видобута, вироблена або виготовлена громадянами КНДР (розділ 302А Публічного закону 114-122 зі змінами, внесеними розділом 321 Публічного закону 115-44; розділ 22 Зводу законів США §9241a) або в Сіньцзянському регіоні Китаю чи організаціями, які визначено як пов'язані з Сіньцзяном (розділ 3 Публічного закону 117-78), вважається забороненою, якщо не доведено її відповідність встановленим вимогам.

Експортні обмеження.

Закон про реформування системи експортного контролю 2018 року (розділ XVII, підрозділ В Публічного закону 115-232; розділ 50 Зводу законів США §§4801 і далі), що регулює контроль за експортом товарів подвійного призначення, встановлює, що заходи експортного контролю мають використовуватися, зокрема, для «реалізації зовнішньої політики Сполучених Штатів, включаючи захист прав людини і просування демократії». Виконавча влада застосовує комплекс заходів експортного контролю, зокрема, контроль на основі списків, контроль

use controls, as well as licensing policies that allow review of transactions for human rights and democracy concerns.

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

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

Other Areas of Congressional Engagement

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

- conducting oversight of U.S. bilateral and multilateral diplomacy;
- engaging in congressional diplomacy through public statements, travel overseas, and engagement with other legislatures (e.g., through the House Democracy Partnership);
- mandating the creation of offices or positions within U.S. federal agencies (e.g., congressional authorization of the Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights, and Labor, codified at 22 U.S.C. §2651a(c)(2));

кінцевих користувачів та кінцевого використання, а також систему ліцензування, що передбачає перевірку угод щодо дотримання прав людини та демократичних принципів.

Ці заходи передбачають, зокрема, внесення окремих іноземних організацій, причетних до порушень прав людини або підриву демократії, до «Списку організацій» Міністерства торгівлі, що спричиняє відмову у видачі ліцензій на експорт підконтрольної продукції таким організаціям.

Міністерство торгівлі безпосередньо визначає захист прав людини та демократії як обґрунтування для запровадження експортних обмежень, спираючись на міркування національної безпеки та зовнішньої політики США. Це стосується реагування на ситуації в окремих країнах, зокрема щодо порушень прав людини в Сінцзянському регіоні Китаю та військового перевороту в М'янмі в лютому 2021 року.

Інші напрями діяльності Конгресу

Конгрес здійснює комплекс заходів щодо формування зовнішньополітичного курсу США у сфері демократії та прав людини за такими ключовими напрямками:

- здійснення контролю за двосторонньою та багатосторонньою дипломатичною діяльністю США;
- провадження парламентської дипломатії через публічні заяви, закордонні візити та взаємодію з законодавчими органами інших країн (наприклад, через програму The House Democracy Partnership («Партнерство за демократію в Палаті представників США»));
- реалізація дисциплінарної юрисдикції (наприклад, запровадження посади помічника державного секретаря з питань демократії, прав людини та праці, що закріплено в розділі 22 Зводу законів США, §2651a(c)(2));

- creating congressional or independent commissions (e.g., the Tom Lantos Human Rights Commission, Commission on Security and Cooperation in Europe, Congressional-Executive Commission on China, and U.S. Commission on International Religious Freedom);
- imposing broad conditions on U.S. trade with foreign countries (e.g., human rights-related eligibility criteria for preferential trade treatment under the African Growth and Opportunity Act; Title I of P.L. 106-200);
- supporting national or international efforts to pursue criminal accountability for atrocities;
- authorizing and appropriating resources for U.S. international broadcasting efforts;
- authorizing and appropriating resources to combat foreign disinformation (e.g., the State Department's Global Engagement Center).
- створення комісій при Конгресі та незалежних комісій (серед яких Комісія імені Тома Лантоса з прав людини, Комісія з безпеки і співробітництва в Європі, Виконавча комісія Конгресу щодо Китаю, Комісія США з міжнародної релігійної свободи);
- формування правової основи для здійснення торгівлі з іноземними державами (наприклад, критерії у сфері прав людини для надання преференційного торговельного режиму відповідно до Закону про забезпечення зростання та можливостей в Африці; розділ I Публічного закону 106-200);
- підтримка національних та міжнародних зусиль щодо притягнення до кримінальної відповідальності за скоєння злочинів проти людяності;
- забезпечення нормативної бази та фінансування для міжнародного мовлення США;
- забезпечення нормативної бази та фінансування для протидії дезінформаційній діяльності іноземних держав (наприклад, через Центр глобальної взаємодії Державного департаменту).

Selected Factors Affecting U.S. Efforts

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

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

Деякі чинники, що впливають на ефективність зусиль США

За теперішніх умов численні загальні чинники, деякі з яких розглядаються нижче, створюють більш складне середовище для просування США демократії та прав людини порівняно з раннім періодом після закінчення холодної війни.

Водночас низка аналітиків закликає уникати переоцінки або невірної інтерпретації значущості таких загальних несприятливих чинників, оскільки ключове значення в багатьох випадках має специфіка внутрішньополітичного розвитку конкретних держав.

Restrictions on Civil Society and Media

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

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

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

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

Restrictions have taken a variety of forms, including restrictive legal or regulatory tools (e.g., stringent and onerous registration requirements for nongovernmental organizations) and the selective or arbitrary enforcement of such tools.

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

Обмеження діяльності громадянського суспільства та ЗМІ

Після закінчення холодної війни Сполучені Штати та інші міжнародні донори суттєво збільшили фінансування програм сприяння демократії, зокрема підтримку організацій громадянського суспільства, що діють у відносно закритих суспільствах.

Ця обставина, разом із іншими факторами та подіями (наприклад, роллю громадянської активності в «кольорових революціях» у деяких пострадянських країнах і подальших рухах «арабської весни»), вочевидь, спонукала деякі недемократичні уряди посилити обмеження щодо діяльності організацій громадянського суспільства та ЗМІ.

Характерно, що навіть у деяких державах з відносно ліберальним політичним режимом уряди застосовують заходи, які формально мають на меті протидіяти проблемам, що викликають суспільне занепокоєння (як-от тероризм, дифамація або дезінформація), але водночас створюють необґрунтовані обмеження або подеколи фактично криміналізують свободу зібрань, об'єднань і висловлення думок. В умовах пандемії COVID-19 деякі уряди використовували заявлену потребу боротьби з дезінформацією у сфері охорони здоров'я для обґрунтування введення обмежень щодо діяльності громадянського суспільства, ЗМІ та Інтернет-простору.

Обмеження набувають різних форм, зокрема нормативно-правових механізмів (наприклад, суворі й обтяжливі вимоги щодо реєстрації неурядових організацій), а також вибіркове або довільне застосування таких механізмів.

Особливо варто зазначити, що деякі уряди запровадили обмеження на можливість отримання місцевими організаціями громадянського суспільства фінансування, зокрема й з іноземних джерел, що в низці випадків ускладнює підтримку з боку США та інших міжнародних донорів захисників демократії та прав людини.

Democratic Backsliding

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

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

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

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

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

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

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

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

Ослаблення демократичних інститутів

Процеси деградації демократичних систем можуть розвиватися за різними сценаріями, включно з радикальними й раптовими подіями, як-от державні перевороти, або мати поступовий характер, виявляючись у послідовному ослабленні демократичних інститутів і норм. Деякі дослідження показують, що після завершення холодної війни зростає частка випадків підриву демократичних основ за допомогою другого сценарію, який деякі аналітики називають «ерозією демократичних інститутів» або «авторитаризацією».

У низці випадків політичні діячі, які прийшли до влади конституційним шляхом, згодом працювали над поступовим послабленням механізмів контролю за їхньою владою, наприклад, руйнуючи незалежність судової системи, громадянського суспільства та ЗМІ.

На наступному етапі вони нерідко вдаються до дій, що підривають основоположні принципи виборчого процесу.

Деякі аналітики зазначають, що низка сучасних випадків ослаблення демократії є процесами, які політичні лідери започатковують за принципом «згори донизу».

Попри відмінності в конкретних обставинах, потенційні авторитарні лідери зазвичай використовують на свою користь або цілеспрямовано поглиблюють певні сприятливі структурні фактори, наявні в деяких країнах, як-от високий рівень політичної поляризації та суспільного невдоволення роботою уряду.

Особливо вразливими до цього можуть бути нові демократії з низьким рівнем державного потенціалу або там, де верховенство права ще не укорінилося.

У контексті зовнішньої політики деякі спостерігачі зазначають, що Сполучені Штати, як правило, реагують більш оперативно та рішуче на раптові події, такі як перевороти, аніж на поступове послаблення демократії чи поваги до прав людини.

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

Technological Developments

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

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

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

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

Governments increasingly possess an array of tools—including artificial intelligence (AI)-enhanced surveillance, censorship, website blocking, paid commentators, automated bots, and targeted internet shutdowns or slowdowns—to monitor their citizens and shape their information environments. Some governments and citizens have criticized social media platforms for the role they may play in social and political polarization, the propagation of hate speech, and offline human rights abuses in democracies and nondemocracies alike.

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

Остання обставина зумовлена складністю своєчасного виявлення таких негативних тенденцій, а також комплекснішим характером завдань щодо вироблення ефективних заходів протидії цим процесам.

Вплив технологічного розвитку

Нові технології потенційно можуть впливати на стан демократичних інститутів і ситуацію у сфері прав людини як позитивно, так і негативно.

Вони можуть покращити доступ громадян до інформації чи можливості для організації.

Водночас початкові оптимістичні очікування щодо того, що інтернет і соціальні мережі сприятимуть розвитку демократії, згодом поступилися місцем стриманішим оцінкам.

Деякі авторитарні уряди продемонстрували здатність нейтралізувати політично загрозові аспекти нових технологій, в окремих випадках використовуючи їх для посилення соціального й політичного контролю.

Уряди дедалі частіше мають у своєму розпорядженні набір інструментів – серед яких системи спостереження зі штучним інтелектом, цензура, блокування вебсайтів, оплачувані коментатори, автоматизовані боти та цільові вимкнення чи уповільнення роботи Інтернету – для моніторингу своїх громадян і формування їхнього інформаційного середовища. Деякі уряди та громадяни критикують платформи соціальних мереж за їхню роль у соціальній та політичній поляризації, поширенні мови ворожнечі та порушеннях прав людини як у демократичних, так і в недемократичних країнах.

Використання нових технологій авторитарними режимами може знизити деякі ризики, з якими традиційно стикалися такі уряди під час здійснення політичних репресій. Зокрема, йдеться про ризик суспільної протидії, високі ресурсні витрати, а також проблеми, пов'язані з необхідністю надання широкому колу осіб повноважень щодо здійснення репресивних заходів.

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

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

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

Some U.S. policymakers have sought ways to respond to democracy- and human rights-related technology challenges, such as by supporting the development and proliferation of internet freedom technologies (e.g., tools to circumvent government censorship) and strengthening export controls.

Authoritarian Actors

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

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

Деякі дослідження показують, що використання сучасних технологій авторитарними режимами посилює їхню стійкість. Згідно з оцінкою Розвідувального співтовариства США від лютого 2023 року, «різноманітні технології тепер становлять важливий складник репресивного інструментарію багатьох урядів, розширюючи можливості держав щодо придушення інакodomства порівняно з традиційними методами.

Особливе занепокоєння викликає модель авторитаризму, яку реалізує КНР, посилена технологічними засобами, оскільки її вплив набуває дедалі глобальнішого характеру, хоча оцінювання масштабів цього впливу в різних сферах становить значну складність.

Деякі дослідження показують, наприклад, що китайські фірми більше за компанії з будь-якої іншої країни сприяють поширенню технологій спостереження зі штучним інтелектом у світі. Водночас варто зазначити, що компанії з демократичних держав також беруть участь у поширенні технологій, які можуть бути використані для обмеження основних прав і свобод.

У зв’язку з цим низка представників керівництва США виступає за реалізацію комплексу заходів, спрямованих на протидію зазначеним викликам, зокрема підтримку розроблення та впровадження технологій забезпечення свободи Інтернету (передусім засобів обходу державної цензури) та посилення експортного контролю.

Авторитарні режими

Зростання впливу та зміцнення міжнародних позицій низки держав з авторитарними режимами сприяють формуванню менш сприятливого глобального середовища для демократії та прав людини.

Попри різноманіття та комплексний характер цілей авторитарних режимів, ключовим пріоритетом для більшості з них є забезпечення внутрішньополітичної стабільності, що спонукає їх намагатися стримувати або згортати поширення демократії як усередині країни, так і

of democracy abroad in addition to at home.

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

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

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

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

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

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

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

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

за кордоном.

Деякі аналітики розглядають Китай і Росію як держави, які, зокрема, працюють над трансформацією міжнародного порядку у напрямку, сприятливішому для авторитаризму, і певною мірою співпрацюють між собою для досягнення цієї мети.

У спільній російсько-китайській заяві від лютого 2022 року стверджується, що «лише народ країни може вирішувати, чи є їхня держава демократичною», лунає заклик до міжнародного співтовариства «поважати культурну та цивілізаційну різноманітність» і йдеться про намір розширити співпрацю в протидії «кольоровим революціям» і «втручанню у внутрішні справи суверенних держав».

За деякими експертними оцінками, агресивні дії Росії у Східній Європі, зокрема повномасштабне вторгнення в Україну в лютому 2022 року, частково зумовлені острахами російського керівництва щодо безпеки режиму у зв'язку з демократичним розвитком сусідніх країн.

Авторитарні уряди можуть підривати демократію та права людини на міжнародному рівні у різні способи, як-от:

(1) надання допомоги або іншої підтримки іноземним урядам, зокрема іншим авторитарним режимам, що підриває демократію або перспективи демократизації в країнах-отримувачах такої підтримки;

(2) активне або опосередковане сприяння поширенню методів або інструментів, що використовуються для порушення прав людини і придушення політичного інакомислення;

(3) підрив інститутів або норм у демократичних країнах, наприклад, через втручання у вибори;

(4) діяльність через міжнародні органи з метою послаблення, спотворення або зменшення підтримки міжнародних норм у сфері прав людини та демократії.

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

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

The international influence of authoritarian governments may be a complicating factor for U.S. efforts to promote democracy and human rights across a range of areas. For instance, bilateral U.S. democracy assistance programs focused on combating domestic challenges to democracy and human rights in particular countries may increasingly also need to confront negativetransnational influences posed by third countries.

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

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

В останні роки аналітики приділяють посилену увагу проблемі дезінформації та діяльності з впливу, що їх спонсорують авторитарні уряди в інших країнах, стверджуючи, що уряди, які здійснюють таку діяльність, прагнуть спотворити суспільний дискурс і підірвати свободу висловлення думок або чесну політичну конкуренцію.

Деякі дії, що їх спонсорують авторитарні уряди, можуть бути формою «транснаціональних репресій» – давньої, але ймовірно, зростаючої проблеми, яку неурядова організація Freedom House описує як «дії урядів, спрямовані за межі національних кордонів для придушення опозиції серед діаспор і емігрантських спільнот».

Міжнародний вплив авторитарних урядів може ускладнювати зусилля США щодо просування демократії та прав людини в різних сферах. Наприклад, двосторонні програми США із сприяння подоланню внутрішніх викликів демократичному розвитку в окремих країнах дедалі частіше стикаються з необхідністю враховувати негативний транснаціональний вплив третіх держав.

Водночас низка експертів закликає до виваженої оцінки ролі Росії та Китаю в цих процесах, вказуючи на те, що визначальними чинниками розвитку політичної ситуації в кожній країні залишаються насамперед її внутрішні особливості.

На їхню думку, вплив Росії та Китаю на глобальний розвиток демократії та ситуацію з правами людини досі більшою мірою сприяв консолідації наявних авторитарних режимів, ніж призводив до ослаблення демократичних інститутів в інших країнах.

Selected Policy Considerations

U.S Interests and Tensions with Other Objectives

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

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

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

In light of these assessments, some analysts argue that issues of human rights, democracy, and countering authoritarianism have myriad implications for other U.S. objectives and should be prioritized as overarching foreign policy foci. Other analysts question the extent to which foreign government regime types and human rights situations are vital to U.S. interests, or express doubts about the U.S. capacity to help improve overseas human rights and democracy situations, even if doing so would support U.S. interests (see “Impact and Effectiveness of U.S. Efforts”).

Окремі аспекти зовнішньополітичного курсу США

Національні інтереси США: пошук балансу між різними зовнішньополітичними пріоритетами

Прихильники включення питань демократизації та захисту прав людини до системи зовнішньополітичних пріоритетів США обґрунтовують свою позицію не лише морально-етичними міркуваннями, а й довгостроковими національними інтересами.

Зокрема, вони наводять такі аргументи: держави, що забезпечують дотримання прав людини, є надійнішими партнерами США; імовірність воєнних конфліктів між демократичними державами істотно нижча (це положення, відоме в експертному співтоваристві як «теорія демократичного світу», залишається предметом наукової дискусії); водночас ключові загрози безпеці США – нестабільність, тероризм, транснаціональна злочинність та міграційні кризи – характерні переважно для держав з авторитарними режимами.

Дослідження також підтверджують, що персоналістичні авторитарні режими, де владу зосереджено в руках одноосібного лідера, демонструють схильність до непередбачуваної та агресивної зовнішньої політики (на думку низки експертів, переконливим підтвердженням цієї тези є вторгнення Росії в Україну).

Зважаючи на ці оцінки, деякі аналітики вважають, що питання прав людини, демократії та протидії авторитаризму справляють комплексний вплив на інші цілі США і мають розглядатися як пріоритетні напрями зовнішньої політики. Натомість інші аналітики ставлять під сумнів важливість типів політичних режимів іноземних держав і ситуації з правами людини для інтересів США або висловлюють сумніви щодо можливостей США сприяти поліпшенню ситуації з правами людини і демократією за кордоном, навіть якщо це відповідало б інтересам США (див. розділ «Оцінка ефективності та результативності політики США»).

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

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

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

Values Promotion and “Strategic Competition.”

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

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

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

As a result, both Beijing and Moscow are working to roll back the global influence

Діяльність щодо просування демократичних цінностей і захисту прав людини може створювати суперечності з іншими зовнішньополітичними завданнями.

Ефективність досягнення цілей США, наприклад, у стримуванні тероризму або нерозповсюдженні зброї, зростає за наявності взаємної довіри між урядами.

Акцентування США питань демократії та прав людини може призводити до зростання напруженості у відносинах з недемократичними урядами, що, своєю чергою, ускладнює співробітництво задля досягнення зазначених чи інших цілей. В окремих випадках довгострокові зусилля США з просування демократії та прав людини можуть суперечити заходам реагування на кризові ситуації або іншим невідкладним політичним завданням.

Просування ціннісних орієнтирів в умовах стратегічного суперництва.

В умовах сучасного етапу геополітичної конкуренції між урядом США та урядами Китаю і Росії увага США до питань демократії та прав людини може як сприяти досягненню певних цілей США, так і створювати додаткові труднощі.

На противагу репресивним політичним системам Китаю та Росії спільні демократичні цінності є потужним і глибинним джерелом згуртування між США та їхніми демократичними союзниками. Істотне значення має те, що, на думку деяких аналітиків, збереження міжнародного порядку, який сприяє розвитку демократичних цінностей і прав людини, є фундаментальною причиною такого суперництва: «Керівництво Китаю і Росії кидає виклик ліберальному міжнародному порядку частково тому, що вони розглядають принципи цього порядку як екзистенційну загрозу своїм режимам і вважають, що перебуватимуть у більшій безпеці в менш ліберальному світі.

Унаслідок цього і Пекін, і Москва здійснюють цілеспрямовану діяльність щодо зменшення

of democratic norms and weaken the democratic countries opposing their revisionist designs.”

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

Some third countries that U.S. policymakers may view as strategically important to the United States have authoritarian governments (e.g., Vietnam) or may be experiencing human rights abuses and democratic backsliding (e.g., India).

The governments of such countries may be less inclined to maintain or deepen their partnerships with the United States if the U.S. government forcefully presses them on democracy and human rights.

In some instances, U.S. policymakers may face somewhat paradoxical trade-offs.

On the one hand, some forms of U.S. engagement with strategically important countries could lend legitimacy to problematic governments or their repressive practices.

S. neglect of democracy and human rights issues could also undercut long-term U.S. interests by failing to push back against developments that can destabilize these countries over time and erode their capacity to be effective partners of the United States.

On the other hand, a deterioration in relations or a lessening of U.S. engagement with these governments could, in some cases, encourage their greater engagement with China or other authoritarian governments, with its own

глобального впливу демократичних норм і ослаблення демократичних країн, що протистоять їхнім ревізійністським планам».

З іншого боку, деякі аналітики ставляться скептично до значущості конкуруючих ідеологій (тобто протистояння між демократією й авторитаризмом) у цьому геополітичному суперництві та стверджують, що акцент США на цінностях пов'язаний з певними ризиками, такими як посилення протистояння з авторитарними урядами і звуження можливостей для співпраці з цими урядами у випадках, коли це відповідає інтересам США.

Деякі держави, що розглядаються американським керівництвом як стратегічно важливі партнери, або мають авторитарні режими (наприклад, В'єтнам), або демонструють системні порушення прав людини і деградацію демократичних інститутів (наприклад, Індія).

Керівництво цих держав може виявляти меншу зацікавленість у поглибленні партнерських відносин зі США в разі активного просування американською стороною демократизації та захисту прав людини.

В окремих випадках американське керівництво стикається з необхідністю пошуку балансу між суперечливими завданнями. З одного боку, певні формати взаємодії США зі стратегічно важливими країнами можуть сприяти легітимізації проблемних урядів або їхніх репресивних практик.

Недостатня увага до питань демократії та прав людини може зашкодити довгостроковим інтересам США, унеможливаючи вчасне реагування на тенденції, що здатні згодом дестабілізувати ці країни та знизити їхню здатність бути ефективними партнерами США.

З іншого боку, погіршення відносин або зниження рівня взаємодії США з цими урядами може за певних обставин спонукати їх до тіснішої співпраці з Китаєм або іншими авторитарними урядами, що створює додаткові ризики для інтересів США, зокрема щодо

risks to U.S. interests, including with regard to democracy and human rights.

Sometimes, different forms of U.S. engagement with the same country may have conflicting effects (e.g., security or other assistance to the government on the one hand, and democracy assistance to civil society groups on the other; see the textbox below).

Russia's expanded invasion of Ukraine in 2022, and some of the resulting U.S. foreign policy considerations, may illustrate the complexities and competing priorities that can be at play.

Broadly, some policymakers from the United States and other major democracies portray the defense of Ukraine in part as a defense of democracy against authoritarianism, even as democracies have, to some extent, sought improved cooperation with certain authoritarian governments to counter Russia.

Relatedly, a U.S. policy focus on ensuring continued support within NATO for assistance to Ukraine may come into tension with policy efforts to push back against governance and rule of law challenges among certain NATO members (e.g., Hungary and Turkey).

U.S. policy may also grapple with possible tensions between governance-related criteria for NATO accession and some policymakers' desire to extend security protections to countries such as Ukraine that have experienced or are vulnerable to Russian government aggression.

демократії та прав людини.

В деяких випадках різні форми взаємодії США з однією й тією самою країною можуть мати протилежні наслідки (наприклад, допомога уряду в галузі безпеки за одночасної підтримки інституцій громадянського суспільства для сприяння демократичному розвитку; див. текстовий блок нижче).

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну 2022 року і пов'язані з ним зовнішньополітичні рішення США є наочною ілюстрацією багатоплановості та суперечливості завдань, що виникають.

У широкому розумінні деякі політики зі США та інших великих демократичних країн розглядають захист України як складник захисту демократії від авторитаризму, попри те, що демократії водночас прагнули покращити співпрацю з деякими авторитарними урядами для протидії Росії.

У цьому контексті виникає низка суперечностей у зовнішньополітичному курсі США. Зокрема, завдання забезпечення сталої підтримки України серед країн НАТО може суперечити необхідності запровадження заходів щодо проблем у галузі державного управління та верховенства права в окремих державах-членах альянсу, як-от Угорщина та Туреччина.

Додаткову складність створює напруга між встановленими критеріями у сфері державного управління для вступу до НАТО і прагненням низки політиків поширити гарантії безпеки на країни, які зазнали або можуть зазнати агресії з боку Росії, як це сталося з Україною.

U.S. Security and Other Assistance to Nondemocracies

U.S. funding for democracy assistance to some countries is less than assistance the United States provides those countries for other purposes, and some of those latter types of aid may have ambiguous effects on democracy and human rights.

Some analysts posit that some assistance to government ministries or security forces—such as for purposes of combating terrorism—has the potential to strengthen the ability of authoritarian leaders to maintain political control.

A USAID-sponsored study published in 2018 found that the effect of U.S. democracy assistance may decline with increasing amounts of U.S. security assistance in a given country, among other factors. More broadly, some research finds that some foreign assistance can exaggerate existing governance trends in a given country—both positive (democratization) and negative (autocratization).

Питання надання допомоги в галузі безпеки та інших видів сприяння державам з недемократичними режимами

На сьогодні обсяги фінансування, яке США спрямовують на підтримку демократичних процесів у низці держав, істотно менші за обсяги допомоги, що надається за іншими напрямками співпраці. Водночас окремі види сприяння можуть мати неоднозначний вплив на стан демократичних інститутів і дотримання прав людини. За експертними оцінками, програми сприяння урядовим міністерствам і відомствам або безпековим структурам в межах здійснення протидії тероризму можуть призводити до зміцнення механізмів політичного контролю з боку авторитарних лідерів. За результатами дослідження, проведеного за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) 2018 року, ефективність американських програм у сфері демократизації зменшується пропорційно до збільшення обсягів безпекової допомоги відповідній державі. У ширшому контексті дослідження свідчать, що зовнішня допомога може посилювати чинні тенденції в галузі державного управління – як у напрямі демократизації, так і посилення авторитарних ознак політичних режимів.

Impact and Effectiveness of U.S. Efforts

Perceptions among experts and observers of growing challenges to democracy and human rights around the world—despite continued policy and programmatic efforts by the United States and other international actors—may raise questions about the impact and effectiveness of U.S. efforts.

In general, governance-related developments in foreign countries may be protracted, uncertain, and nonlinear processes, with constraints on the ability of the United States to influence them.

Some analysts question the capacity of the United States to address deep-rooted challenges in other countries whose societal, historical, and cultural contexts differ markedly from those of the United States.

Others contend that the United States in some cases can effectively marshal its influence to meaningfully support democracy and push back against human rights violations where they are occurring.

Some experts point to instances in which they argue that U.S. diplomatic messaging, sanctions, or other tools have made a positive difference.

In other cases, some analysts argue that the U.S. government's use of these tools has allowed U.S. policymakers to be seen by observers as standing with democracy and human rights, but with sometimes unclear impacts.

Evaluating the impact of U.S. democracy and human rights efforts is challenging when developments are slow-moving and nonlinear, confounding variables are many and complex, and questions over how to measure progress remain.

Additionally, some foreign leaders may find it politically unpalatable to be seen as acquiescing to U.S. pressure on issues of

Оцінка ефективності та результативності політики США

За оцінками експертного співтовариства, попри послідовні зусилля США та їхніх міжнародних партнерів, масштаб викликів у сфері демократії та прав людини у світі й далі зростає.

З огляду на це закономірно постає питання про ефективність підходів, які реалізує американська сторона.

Варто враховувати, що розвиток систем державного управління в зарубіжних країнах є комплексним процесом, якому притаманні тривалість, невизначеність і нелінійність, що створює об'єктивні обмеження для зовнішнього впливу з боку США.

Деякі аналітики висловлюють сумніви щодо здатності США ефективно сприяти подоланню системних проблем у країнах із суттєво відмінними соціальними, історичними та культурними особливостями.

Натомість існують приклади, коли дипломатичні ініціативи, санкційні механізми та інші інструменти зовнішньополітичної діяльності США сприяли досягненню конкретних позитивних результатів.

Водночас в окремих випадках міжнародна спільнота розцінює застосування зазначених механізмів переважно як демонстрацію відданості США цінностям демократії та прав людини, тоді як практичні результати таких дій не отримують однозначної оцінки.

Оцінювання ефективності зусиль США у сфері демократії та прав людини викликає особливі труднощі з огляду на поступовий і нелінійний характер змін, множинність взаємопов'язаних чинників і відсутність єдиних критеріїв оцінювання прогресу.

Крім того, керівництво зарубіжних країн зазвичай уникає публічної демонстрації поступок тиску США з питань демократії та прав людини,

democracy and human rights, so the effects of diplomacy in this area may be difficult to discern. U.S. agencies may attempt to gauge the effectiveness of particular tools and interventions.

For instance, a USAID-sponsored evaluation of USAID democracy assistance provided between 2001 and 2014 found a modest positive relationship between such assistance and a given recipient country's democracy rating on a prominent democracy index.

According to the study, U.S. democracy assistance can have a greater effect depending on certain factors, including when levels of U.S. security assistance are low and when the country is not already experiencing democratic backsliding, among others.

According to one nongovernmental study published in 2014, "over the last 30 years American democracy promotion has played a clear—albeit varying—role in supporting democratization in many countries, although it cannot be seen as the primary cause in any one case."

Factors in U.S. foreign policy that have contributed to success include "long-term commitment, links between rhetoric and action, consistency with other policies, and creative adaptation of tools."

In general, U.S. democracy and human rights efforts may have greater impact when they are integrated as part of overall foreign policy strategies in specific contexts.

The executive branch's ability to develop and implement effective, context-sensitive strategies may be constrained by a variety of factors, however, including resource limitations, inadequate coordination across government agencies, and competing or shifting priorities.

що ускладнює оцінку ефективності дипломатичних зусиль. Попри це профільні відомства США намагаються оцінити дієвість конкретних інструментів і заходів впливу.

Зокрема, дослідження, проведене за підтримки USAID упродовж 2001-2014 років, виявило помірну позитивну кореляцію між обсягом американського сприяння у сфері демократизації та місцем країн-отримувачів в авторитетних міжнародних рейтингах демократичного розвитку.

Отримані результати свідчать, що ефективність американського сприяння зростає за певних умов, зокрема за низького рівня допомоги в галузі безпеки та відсутності в країні явних ознак послаблення демократичних інституцій.

Незалежне дослідження, опубліковане 2014 року, показало, що діяльність США з підтримки демократичних процесів упродовж трьох попередніх десятиліть мала значний, хоча й нерівномірний вплив на демократизацію в багатьох державах, не будучи водночас визначальним чинником у кожному конкретному випадку.

Серед ключових елементів успішної зовнішньополітичної діяльності США в цій сфері визначено: відданість довгостроковим зобов'язанням, забезпечення єдності риторики та практичних дій, дотримання послідовності різних напрямів політики та гнучка адаптація застосовуваних інструментів.

Загалом зусилля США щодо демократизації та захисту прав людини виявляються найрезультативнішими за умови їхньої комплексної інтеграції в загальну стратегію зовнішньополітичної діяльності з урахуванням особливостей конкретних держав.

Проте можливості виконавчої влади з розроблення та реалізації ефективних стратегій, що враховують місцевий контекст, обмежують такі чинники, як ресурсні обмеження, недостатній рівень міжвідомчої координації та наявність пріоритетів, які конкурують або змінюються.

Criticisms and Questions About U.S. Credibility

Sovereignty and “Interference.”

Some critics question the appropriateness of U.S. democracy and human rights promotion, such as by asserting that it imposes American or Western values on other societies.

Some leaders of foreign governments, particularly authoritarian governments, contend that some U.S. and other like-minded governments’ efforts to promote democracy and human rights constitute “interference” in their countries’ domestic affairs.

Supporters of U.S. efforts generally argue that aspirations for human rights and democracy are universal, and are a legitimate international concern as reflected in documents such as the U.N. Charter, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), and subsequent binding international human rights treaties.

Inconsistency.

Some observers have described the United States as pressing forcefully on democracy and human rights in its policies toward competitor states or countries in which the United States does not have major competing strategic objectives, while at times downplaying the democracy and human rights shortcomings of strategic partners.

Some argue that such inconsistency undermines the credibility of U.S. democracy and human rights efforts in the eyes of foreign governments and publics.

Критичні зауваження і питання щодо об'єктивності та послідовності позиції США

Питання державного суверенітету та невтручання у внутрішні справи.

Низка критиків ставить під сумнів правомірність діяльності Сполучених Штатів щодо просування принципів демократії та прав людини, розцінюючи такі дії як нав'язування американських або західних цінностей іншим суспільствам.

Керівництво низки іноземних держав, насамперед держав з авторитарними режимами, характеризує деякі дії США та інших однодумців як «втручання» у внутрішні справи їхніх країн.

Водночас прихильники політичного курсу США послідовно наголошують на універсальному характері демократичних цінностей і прав людини, що закріплено в таких документах, як Статут ООН, Загальна декларація прав людини та подальші юридично обов'язкові міжнародні договори.

Питання щодо послідовності впроваджуваного курсу.

Деякі спостерігачі зазначають, що Сполучені Штати демонструють підвищену активність у питаннях демократії та прав людини у відносинах з державами-конкурентами або країнами, що не становлять істотного стратегічного інтересу, і водночас пом'якшують позицію в оцінках аналогічних проблем у стратегічних партнерів.

На думку деяких спостерігачів, така непослідовність негативно впливає на те, як іноземні уряди та громадськість сприймають дії США.

Governments of authoritarian competitor states sometimes make similar points, and promote notions of U.S. hypocrisy.

On the other hand, some analysts contend that it is necessary for the United States to pursue opportunities selectively based on factors including the likelihood of positive impact and the possible effects on other U.S. interests (see “U.S. Interests and Tensions with Other Objectives”).

The U.S. Example and U.S. Actions Abroad.

Some experts argue that democracy’s appeal around the world has historically been enhanced by United States’ serving as an attractive (if flawed) example, and that U.S. domestic challenges may undermine the appeal of democracy globally as well as the credibility of the United States as a defender of democracy and human rights.

Opinions on the health of democracy in the United States vary.

According to the nongovernmental organization Freedom House, “in recent years [the United States’] democratic institutions have suffered erosion, as reflected in rising political polarization and extremism, partisan pressure on the electoral process, bias and dysfunction in the criminal justice system, harmful policies on immigration and asylum seekers, and growing disparities in wealth, economic opportunity, and political influence.”

An Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) election observation mission examining the 2022 U.S. midterm elections stated that “efforts to undermine voters’ trust in the electoral process by baselessly questioning its integrity can result in systemic challenges,” and noted other challenges

Представники держав-конкурентів з авторитарними режимами періодично привертають увагу до зазначених суперечностей, просуваючи тезу про лицемірство США. Водночас окремі експерти наголошують на потребі Сполучених Штатів вибірково підходити до використання наявних можливостей, зважаючи на ймовірність досягнення позитивних результатів і можливий вплив на інші інтереси США (див. розділ «Національні інтереси США: пошук балансу між різними зовнішньополітичними пріоритетами»).

Оцінка ролі США як моделі демократичного розвитку.

Деякі експерти стверджують, що привабливість демократії у світі традиційно зростала завдяки ролі Сполучених Штатів як взірцевого (попри певні недоліки) прикладу, і що внутрішні проблеми США можуть знижувати як глобальну привабливість демократичної моделі, так і міжнародний авторитет Сполучених Штатів у ролі захисника демократії та прав людини.

Щодо стану демократії в самих США думки різняться.

За даними неурядової організації Freedom House, «в останні роки відбувається деградація демократичних інституцій США, що проявляється в посиленні політичної поляризації та радикалізації політичних позицій, тиску на виборчий процес з боку політичних партій, упередженості та наявності системних проблем у функціонуванні системи кримінального правосуддя, проблемах у політиці щодо мігрантів та осіб, які шукають притулку, а також у дедалі більшому розриві в розподілі добробуту, економічних можливостей та політичного впливу в США».

У звіті місії ОБСЄ зі спостереження за проміжними виборами у США 2022 року зазначено, що «спроби підірвати довіру виборців до виборчого процесу через необґрунтоване заперечення його чесності можуть призвести до системних проблем».

Місія також виявила інші проблемні аспекти, як-от високий рівень поляризації під час виборчих

including polarized campaigning, uncompetitive districts due to partisan redistricting, loopholes in disclosure mechanisms for campaign finance, and disinformation, among others.

Some experts and critics of U.S. foreign policy relatedly argue that certain U.S. actions abroad have undercut U.S. credibility on democracy and human rights. Points of criticism include, for example, U.S. efforts during the Cold War to overthrow or subvert certain democratically elected foreign governments, as well as U.S. actions, or the effects of U.S. actions, in the context of post- 9/11 counterterrorism policies, including targeted killings and renditions, abuses of prisoners and detainees, and civilian deaths associated with U.S. military interventions.

The governments of some authoritarian competitor states actively promote perceptions of human rights abuses and challenges to democracy both domestically within the United States and in association with U.S. actions abroad.

Some observers argue that the United States would be better served by focusing on its own domestic challenges than on democracy and human rights in other countries. Others argue that the United States should work to shore up democracy in the United States while simultaneously confronting pressing challenges to democracy and human rights overseas. Some analysts note that the United States has long possessed human rights and democracy shortcomings but has nonetheless sought to project values leadership abroad.

кампаній, створення завідомо безконкурентних виборчих округів через перекроювання їхніх меж у партійних інтересах, недоліки в механізмах розкриття інформації про фінансування кампаній та поширення дезінформації.

Деякі експерти та критики зовнішньої політики США також зазначають, що певні дії США за кордоном підривають їхній авторитет у питаннях демократії та прав людини.

До головних об'єктів критики належать: дії США в період холодної війни щодо повалення або підриву деяких демократично обраних іноземних урядів, а також дії та їхні наслідки в контексті антитерористичної політики після подій 11 вересня, зокрема цілеспрямовані позасудові страти, практика таємного передання підозрюваних осіб, порушення прав ув'язнених та затриманих осіб, а також загибель цивільного населення під час військових операцій США.

Керівництво держав-конкурентів з авторитарними режимами активно поширює відомості про порушення прав людини і проблеми з демократією як у самих США, так і у зв'язку з діями США за кордоном.

Деякі спостерігачі вважають, що США було б доцільніше зосередитися на розв'язанні власних внутрішніх проблем, а не на питаннях демократії та прав людини в інших країнах. Інші дотримуються погляду, що США слід паралельно працювати над зміцненням власних демократичних інституцій і протидією актуальним загрозам демократії та правам людини за кордоном. Низка аналітиків підкреслює, що, попри тривалу наявність проблем у сфері прав людини та демократії, США незмінно прагнуть ролі глобального лідера в просуванні демократичних цінностей.

Author Information

Michael A. Weber
Analyst in Foreign Affairs

Disclaimer

This document was prepared by the Congressional Research Service (CRS). CRS serves as nonpartisan shared staff to congressional committees and Members of Congress.

It operates solely at the behest of and under the direction of Congress. Information in a CRS Report should not be relied upon for purposes other than public understanding of information that has been provided by CRS to Members of Congress in connection with CRS's institutional role. CRS Reports, as a work of the United States Government, are not subject to copyright protection in the United States. Any CRS Report may be reproduced and distributed in its entirety without permission from CRS.

However, as a CRS Report may include copyrighted images or material from a third party, you may need to obtain the permission of the copyright holder if you wish to copy or otherwise use copyrighted material.

Відомості про автора

Майкл А. Вебер,
аналітик з міжнародних відносин

Повідомлення про обмеження відповідальності:

Цей аналітичний документ підготовлено Дослідницькою службою Конгресу США (далі - «Служба»).

Служба є надпартійним допоміжним органом комітетів і членів Конгресу США й здійснює свою діяльність винятково за дорученням і під керівництвом Конгресу США. Інформація, що міститься в доповідях Служби, призначена винятково для інформування громадськості про матеріали, які Служба надає членам Конгресу США в межах реалізації своїх функцій.

Доповіді Служби як документи уряду США не підлягають захисту згідно із законодавством США про авторське право. Дозволяється відтворення та розповсюдження доповідей Служби в повному обсязі без отримання додаткового дозволу.

Водночас, якщо доповідь містить зображення або матеріали, авторські права на які належать третім особам, для їх копіювання або іншого використання може бути потрібний дозвіл правовласників.

CONGRESS AND FOREIGN POLICY

By Bryan W. Marshall

Summary and Keywords

The U.S. Congress has broad constitutional powers to shape foreign policy.

However, Congress rarely shapes foreign policy as an equal partner with the president. Politics has the potential to enhance or lessen Congress's role.

What explains changes over time in congressional power in foreign policy? Why does Congress assert itself on some issues but less so on others in U.S. foreign policy? What strategies or tools does Congress employ to shape the nation's foreign policy?

The lens of New Institutionalism, two presidencies, and presidential unilateralism connect in useful ways to help explain these kinds of key questions in foreign policy.

They offer scholars a future framework to continue to enhance theories explaining variation in congressional assertiveness in foreign policy.

Keywords:

Congress, U.S. foreign policy, two presidencies, presidential unilateralism, congressional-executive relations

КОНГРЕС І ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Автор: Брайан В. Маршалл

Резюме та ключові слова

Конституція надає Конгресу США широкі повноваження щодо формування зовнішньої політики.

Однак Конгрес рідко формує зовнішню політику як рівноправний партнер президента. Політична боротьба здатна і посилити, і послабити владу Конгресу.

Чим пояснюються періодичні коливання його ваги у зовнішній політиці? Чому в одних зовнішньополітичних питаннях він стверджує свою роль, а в інших менш активний? Які стратегії та інструменти він використовує при формуванні зовнішньої політики країни?

Розглядаючи ці ключові питання зовнішньої політики крізь призму концепцій нового інституціоналізму, «двох президентств» та президентського унілатералізму, ми отримуємо корисний метод аналізу, який може послужити основою для подальшої розробки теорій, що пояснюють зміни в активності Конгресу на зовнішньополітичній арені.

Ключові слова:

Конгрес, зовнішня політика США, два президентства, президентський унілатералізм, взаємини законодавчої та виконавчої гілок влади

Congress's Vast Horizon of Constitutional Capacity

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 (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

Широкі горизонти конституційних можливостей Конгресу

Усім відоме твердження Е. Корвіна, що передбачений Конституцією поділ повноважень між виконавчою владою і Конгресом створив «запрошення до боротьби» при формуванні зовнішньої політики США (1957, стор. 171).

І все ж немає особливих підстав вважати, що батьки Конституції відводили Конгресу в цій боротьбі – як у зовнішній, так і у внутрішній політиці – роль молодшого брата.

Викладені простою мовою, конституційні положення про повноваження Конгресу в закордонних справах держави справляють сильне враження своєю конкретністю і широтою. Так, творці конституції без вагань надали Конгресу військові повноваження, віддавши йому сім положень, за якими військова влада повинна була бути рішуче односторонньою.¹

Єдиний помітний виняток, крім не надто ясної фрази про головнокомандувача, полягало в тому, що виконавча влада може ініціювати дії для відбиття раптового нападу.²

Крім цього, однак, батьки Конституції також вважали, що колективна совість Конгресу більше, ніж совість президента, здатна протистояти силі марнославства, що розбещує, і любові до почестей у військових справах («Федераліст» № 4).

Не існує важливішого рішення, ніж закликати країну до зброї (Kriner, 2010). Конгрес може використовувати і використовував свої повноваження для ведення війни, будь то шляхом її офіційного оголошення або – неофіційно – за допомогою таких дій, як асигнування.

Військові повноваження Конгресу мають на увазі також право вибору щодо умов миру (Henkin, 1972; Howell & Pevehouse, 2007B). Конгрес володіє великими законодавчими правами і в галузі запобігання війні (нарощування військової потуги, військовий

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 commerce³

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 economy⁴

The commerce powers have grown so that the legislature can direct core issues in the nation's foreign policy such as trade and finance, transportation, communication, immigration, labor, and crime, to name a few.

Inherent from U.S. sovereignty, Congress enjoys additional authority to manage foreign relations that extends beyond any parallel in the domestic arena where some un-enumerated powers are reserved to the states (Henkin, 1972, p. 75). And Congress maintains vital general powers in foreign policy that can be employed for the nation's common defense and welfare as illustrated through its control over the federal purse (Fenno, 1966; Fisher, 2000; White, 1993).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).

призов і т.п.), усунення її наслідків (контроль, заморожування цін) та забезпечення миру (розвідувальна і оборонна інфраструктура і т. п.). Які широкі не були б військові повноваження Конгресу, вони в жодному разі не є його єдиним веслом у кермуванні зовнішньою політикою.

Конгрес має найширші перераховані в Конституції права і в інших галузях зовнішньої політики. Ці права – наприклад, його повноваження з регулювання торгівлі – мають різне походження.³

Від початку торговельні прерогативи Конгресу гарантували йому чільне місце у формуванні зовнішньої політики країни завдяки повноваженням в галузі зовнішньої торгівлі і торгівлі між штатами, які з часом поширилися навіть на внутрішні питання штатів, що мають значення для їхніх взаємозалежних економік⁴

Згодом ці повноваження зросли настільки, що легіслатура може керувати основними аспектами зовнішньої політики країни, такими як торгівля і фінанси, транспорт, зв'язок, імміграція, ринок праці та боротьба зі злочинністю.

Унаслідок суверенності Сполучених Штатів Конгрес має додаткову вагу в зовнішніх зносинах, більшу, ніж у будь-якій сфері всередині країни (де деякі не перераховані Конституцією повноваження залишено за штатами) (Henkin, 1972, p. 75). При цьому він зберігає життєво важливі загальні права у зовнішній політиці, які можуть бути реалізовані задля спільної оборони і добробуту країни, про що свідчить його контроль над федеральним бюджетом (Fenno, 1966; Fisher, 2000; White, 1993).⁵

Конгрес також володіє «необхідними і належними» правами, якими може скористатися при здійсненні своїх перерахованих Конституцією зовнішньополітичних повноважень.

Більше того, саме за цими загальними правами він отримує контроль над виконавчою гілкою влади, яка відповідає за виконання вказівок президента у зовнішній політиці (Henkin, 1972).

Great debates have questioned Congress's status, signaling both its prowess but also its fragility in the constitutional order that divided powers and encouraged competition between the branches.

The division was part of a masterful blend of governing principles meant to check power and preserve liberty. Skepticism of the American experiment was abundant.

Lord Macaulay viewed the foundation of the country's democratic institutions as wholly insufficient in the protection of liberty and civilized society summing up America's hopelessness in a letter to Jefferson's biographer, *Your Constitution is all sail and no anchor*.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).

Навколо статусу Конгресу точилися й точаться серйозні суперечки, що свідчить як про його значимість, так і про його уразливість у конституційній системі, яка розділяє і заохочує конкуренцію між гілками влади.

Поділ був частиною майстерного поєднання керівних принципів, покликаною стримувати владу і зберігати свободу. Скепсису на адресу американського експерименту вистачало завжди.

Лорд Маколей, наприклад, вважав, що основи демократичних інститутів країни абсолютно недостатні для захисту свободи і цивілізованого суспільства, що Америка безнадійна, і в листі біографу Джефферсона так резюмував ці думки: «Ваша Конституція – це самі вітрила без якоря».⁶

Для творців проєкту вад управління зовнішньою політикою представляли найсерйознішу небезпеку – як ззовні, так і зсередини – для здатності протистояти втраті свободи (Hinckley, 1994).

У більш загальному плані також не існувало гарантії вірності інститутів для захисту від загроз свободі, будь то з боку законодавчої влади («правління юрби») або демагога на зразок Наполеона або Цезаря.

Однією з найвідоміших конституційних дискусій про належне розділення зовнішньополітичних повноважень стала т.зв. «суперечка Паціфіка і Ельдівія» (Henkin, 1972). Тут Медісон (під псевдонімом Ельдівій) виступив беззастережно на захист Конгресу як головного органу зовнішньої політики, тоді як Гамільтон (Паціфік) вправно протиставив йому надзвичайно широкий погляд на можливості виконавчої влади.

Відтоді не лише президенти спираються на орієнтовану на виконавчу владу систему Гамільтона як на підставу для розширення своїх повноважень, але й переважна думка з цього питання, що склалася після Другої світової війни, принаймні на практиці стоїть значно ближче до концепції його Паціфіка, в якій президент відіграє ключову роль в управлінні зовнішньою політикою країни (Dahl, 1950; Kegley & Wittkopf, 1996; Meernik, 1993; Wildavsky, 1969).

To be sure, the extent literature adheres to a presidency-centered model of foreign policy making with the Congress being a subsidiary, albeit important partner (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008; Dahl, 1950; Hinckley, 1994; Lindsay, 1994; Potter 2016). But such a model of executive ascendancy as noted here does not exist solely from the plain language of the Constitution.⁷

The dominant role of presidents in foreign affairs would likely look much different were it not for the Supreme Court's predisposition to derive executive power from national sovereignty and other sources of authority not dependent upon express affirmative grants under the Constitution (Henkin, 1972).⁸

A much more important factor than in the domestic arena, executive ambition in foreign affairs has "like water" found the path of least resistance in eroding congressional authority.

Indeed, foreign affairs has been a rich target for executive aggrandizement (Church, 1969; Hamilton, 2002; Mann & Ornstein, 2006; Wildavsky, 1969).

Presidents have relied on their institutional, political, and strategic advantages to purposefully exploit powers in foreign affairs while Congress has often failed to resist or even invited such incursions (Fisher, 2000; Howell & Pevehouse, 2007A; Weissman, 1995).

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 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).

Безумовно, наявна література дотримується моделі формування зовнішньої політики, орієнтованої на президентство, в якій Конгрес є допоміжним, хоча й важливим партнером (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008; Dahl, 1950; Hinckley, 1994; Lindsay, 1994; Potter 2016). Але така модель верховенства виконавчої гілки влади будується не тільки на тексті Конституції.⁷

Домінування президентів у закордонних справах, ймовірно, виглядало б зовсім інакше, якби не схильність Верховного суду виводити виконавчу владу з національного суверенітету та інших джерел влади, незалежних від того, що називають «позитивно вираженим наданням права» за Конституцією (Henkin, 1972).⁸

Будучи фактором куди важливішим, ніж у внутрішніх справах, амбіції виконавчої влади на зовнішньополітичній арені «як вода» знайшли шлях найменшого опору й почали розмивати авторитет Конгресу.

Справді, зовнішня політика є досить зручним інструментом звеличення виконавчої влади (Church, 1969; Hamilton, 2002; Mann & Ornstein, 2006; Wildavsky, 1969).

Президенти покладаються на свої інституційні, політичні та стратегічні переваги для цілеспрямованого використання повноважень у міжнародних справах, тоді як Конгрес часто не в змозі протистояти їхнім вторгненням і навіть сам викликає їх (Fisher, 2000; Howell & Pevehouse, 2007A; Weissman, 1995).

Тим, хто вивчає роль Конгресу у формуванні зовнішньої політики США, напевно доводилося мати справу з присутньою у всьому якоїсь подвійністю.

З одного боку, як свідчить наше обговорення, конституційний лад наділяє Конгрес незвичайним запасом невикористаної влади для формування зовнішньої політики. І коли ми спостерігаємо активну участь Конгресу в міжнародних справах, за цим, як правило, як одна з основних рушійних сил стоїть політичне суперництво (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?

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?

З іншого боку, це суперництво часом невинувато заважає колективній волі Конгресу у здійсненні та захисті своїх повноважень у закордонних справах порівняно з повноваженнями президентів (Schlesinger, 1973). У грі проти президента – грі з нульовою сумою – Конгрес дедалі частіше опиняється в програвші, схиляючись перед вівтарем політичної доцільності в обмін на свою вірність конституційності (Fisher, 2000; Marshall & Haney, 2010).

Таким чином, «велика політика» залишається головною причиною мінливих настроїв Конгресу в міжнародних питаннях (Hinckley, 1994; Warburg, 1989; Wittkopf & McCormick, 1990).

Ця дискусія ставить деякі «вічні» питання в наявній літературі, які збагачують наше розуміння політики Конгресу та формування зовнішньої політики США (Carter & Scott, 2012; Kriner, 2010; Lindsay, 1994).

Як члени Конгресу формують зовнішню політику і чим пояснити зміни, що відбуваються час від часу в їхній мотивації?

Як політичні розклади заважають Конгресу впливати на зовнішню політику або, навпаки, заохочують його до цього?

Коли Конгрес вважає за краще напрацювати свою окрему позицію, а інколи й «прогнутися» під президента замість рішуче чинити опір або навіть піти на конфлікт з президентськими ініціативами у зовнішній політиці?

Або, якщо запозичити яскравий образ лорда Маколея, коли дії Конгресу в зовнішній політиці нагадують корабель під усіма вітрилами, але без якоря?

Існують також критично важливі питання, що стосуються концепції двох президентств: Конгрес набуває чи втрачає вплив у порівнянні з виконавчою гілкою влади?

І, незважаючи на дедалі виразніший односторонній характер (унілатералізм) політики президента, чи мають значення дії Конгресу у формуванні зовнішньої політики взагалі? А якщо мають, то яке?

This article is designed to reflect upon a couple key areas of the literature in order to narrow the parameters of this burgeoning body of work.

These areas continue to hold invaluable insights into vital questions and can serve as a rich intellectual framework to buoy future research.

It is most useful to consider the way these literatures intersect, arrayed along a continuum with congressional politics on one end and presidential politics on the other.

On one end, there is the view of Congress's role through the prism of New Institutionalism.

This approach focuses on explaining congressional behavior in the realm of foreign policy by assessing the importance of congressional goals, institutional tools and constraints, and the strategic context of the political environment. Then, there is the two presidencies framework that explicitly examines the influence of Congress in relation to that of the presidency in foreign affairs.

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

Стаття призначена для того, щоб поміркувати над рядом ключових місць у відповідній літературі і звузити межі її зростаючого обсягу.

У цих місцях, як і раніше, криються безцінні здогади, необхідні для відповіді на важливі питання; вони можуть стати благодатною інтелектуальною основою для майбутніх досліджень.

Дуже корисно було б розглянути, де і як перетинаються наявні дослідження, вибудовуючись у континуум з політикою Конгресу на одному кінці і політикою президента на іншому.

З одного боку, існує погляд на роль Конгресу крізь призму нового інституціоналізму.

Цей підхід зосереджений на поясненні дій Конгресу у зовнішній політиці шляхом оцінки важливості його цілей, інституційних інструментів і обмежень, а також стратегічного контексту політичного середовища.

Крім того, існує концепція «двох президентств», яка прямо порівнює вплив Конгресу в закордонних справах з впливом президента.

Іншим завершенням цього континууму є вивчення президентського унілатералізму у зовнішній політиці.

З цієї точки зору глибше зрозуміти роль Конгресу можна, вивчаючи вплив його поведінки або очікуваних дій на прийняття президентом зовнішньополітичних рішень. Конгрес під таким кутом розглядається, як правило, як незалежна змінна, що впливає на рішення президента на міжнародній арені.

Як ми побачимо, в літературі по-різному трактується роль Конгресу в міжнародних справах: від партнера, який надає підтримку, до конкурента, відроджується, і практично відсутнього суб'єкта. Не дивно, що все це викликає критику на адресу Конгресу тайого ролі – від «занадто пасивної» до «занадто активної».

tackle a bit of historical overview of the literature on congressional influence in foreign policy making and subsequently moves to some of the wide-ranging criticism of Congress's role in foreign affairs.

Then the article proceeds by assessing core elements of the new institutionalism and two presidencies/presidential unilateralism literatures as they relate to understanding the impact of congressional politics on foreign policy.

Lastly, the article outlines a few paths for future research within this very fruitful literature.

Over the past several decades, the literature has painted a dynamic portrait of the power and influence emanating from Congress in foreign affairs.

The first two decades following World War II witnessed a broad foreign policy consensus in Congress in which the water's edge thesis was conventional wisdom (Gowa, 1998; Hinckley, 1994; Holsti, 2004).

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).

Далі ми зробимо короткий огляд літератури про вплив Конгресу на формування зовнішньої політики, а потім розглянемо критичні зауваження про його роль у міжнародних справах.

Продовжить статтю оцінка основних ідей літератури про новий інституціоналізм, «два президентства» та президентський унілатералізм, оскільки всі ці речі потрібні для розуміння впливу політики Конгресу на зовнішньополітичний курс.

Нарешті, у статті намічено ряд напрямків для майбутніх досліджень у рамках цієї вельми багатой літератури.

В останні десятиліття дослідники малювали динамічний, повний снаги і впливу образ Конгресу в міжнародних справах.

Перші два десятиліття після Другої світової війни в Конгресі з питань зовнішньої політики спостерігався широкий консенсус, заснований на т.зв. «тезі про кромку води» (Gowa, 1998; Hinckley, 1994; Holsti, 2004).

Основна думка полягала в тому, що загроза світового комунізму для національної безпеки важливіша за всі інші політичні проблеми. Зовнішня загроза зміцнила гармонію у відносинах двох партій і викликала більш одностайну підтримку Конгресом політики Білого дому (Souva & Rohde, 2007). Але В'єтнамська війна поклала край консенсусу і започаткувала міжпартійний конфлікт з питань зовнішньої політики.

Ба більше, дослідники почали оскаржувати головний посил «тези про кромку води», стверджуючи, що згода між двома партіями в епоху «холодної війни» змінювалася набагато частіше і більше, ніж можна було б очікувати, враховуючи те, що весь цей час комуністична загроза нікуди не зникала (McCormick & Wittkopf, 1990; Meernik, 1993; Prins & Marshall, 2001; Souva & Rohde, 2007).

The Vietnam conflict also divided public and elite opinion, reducing the political costs for members to speak out against foreign policy (Souva & Rohde, 2007). Institutional changes such as the growth of subcommittee government undermined committee dominance and spread policy-making power more evenly to the rank-and-file membership (Marshall, 2003; Rohde, 1991). These changes gave members of Congress greater ability to initiate policy challenges in foreign affairs.⁹

In addition, the increasingly sharpened ideological character of foreign policy during the 1970s–'80s drove the view of a resurgent Congress (Fleisher & Bond, 2000; Ripley & Lindsay, 1993).

Scholarly attention focused on Congress's bitter partisan struggles that challenged opposition presidents with much greater frequency than the earlier decades of the 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.

В'єтнамський конфлікт розділив також громадську думку і еліти, знизивши політичні витрати для членів Конгресу, які виступали з критикою зовнішньої політики (Souva & Rohde, 2007).

Інституційні зміни, такі як зростання впливу підкомітетів, підірвали домінуюче становище комітетів і більш рівномірно розподілили законотворчі можливості серед рядових членів (Marshall, 2003; Rohde, 1991).

Ці зміни дозволили членам Конгресу все рішучіше кидати виклик тодішньому зовнішньополітичному курсу.⁹

Крім того, дедалі гостріший ідеологічний характер зовнішньої політики в 1970-80-і роки породив тезу про «Конгрес, що відроджується» (Fleisher & Bond, 2000; Ripley & Lindsay, 1993).

Увага політологів була прикута до запеклої боротьби партійних фракцій, в якій президенти від партії суперника піддавалися куди частішим нападкам, ніж у перші десятиліття «холодної війни».

Робота Гінклі малювала іншу картину, стверджуючи, зокрема, що реальних свідчень посилення активності Конгресу в 1961-88 рр. не було і що в цей період спостерігалось якраз зниження уваги Конгресу до міжнародних справ (1994). За твердженням дослідниці, Конгрес більше цінує можливість заявити про своє власне ставлення, аніж мати справжній політичний вплив.

Конгрес і президент вступили в символічну боротьбу за зовнішню політику, яка подала їхній спільний сигнал про те, що обидві гілки влади прихильні забезпеченню більшої стабільності і демократичної відповідальності перед виборцями. Замість активної політичної боротьби по всьому фронту Конгрес і президент вибирають цілі і вступають у бій на стратегічно важливих ділянках (Lindsay, 1994).

Однак думка про сильніший Конгрес так само швидко зникла перед лицем дедалі потужніших зовнішньополітичних програм і завзятого використання військових кампаній президентами Рейганом, Бушем і Клінтоном.

And following September 11th, these trends of executive dominance, relative to Congress, increased with Bush's and Obama's greater reliance on presidential unilateralism in the conducting of foreign policy (Hook & Scott, 2012).

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 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

І після 11 вересня ці тенденції домінування виконавчої влади тільки посилилися в міру того, як Буш і Обама в проведенні зовнішньої політики все частіше обирали односторонній підхід (Hook & Scott, 2012).

Політична боротьба в Конгресі: «Добрий, поганий, злий» на міжнародній арені

Ключова роль політичної боротьби в поведінці Конгресу в міжнародних справах пояснює бурхливу активність конгресменів обох таборів.

Історія спроб Конгресу утвердитися в зовнішній політиці рясніє політичними невдачами, часом епохальними.¹⁰

Серед найяскравіших прикладів – резолюція з Тонкінської затоки, В'єтнам та справа «Іран-контрас» (Lindsay, 1994). Була також поразка поправки Брікера в 1954 році.

Тут Конгрес старався, але так і не зміг змінити на свою користь баланс сил у забезпеченні виконання міжнародних угод.¹¹

Можливо, найбільш сумнозвісним провалом став Закон про військові повноваження 1973 року.

Проголошений свого часу зразком законодавчої вправності, прийнятий всупереч вето Ніксона, він мав повернути Конгресу його законне місце в рішеннях про війну і мир.

Але політична реальність виявилася іншою – цей документ став «законодавчим альбатросом», який не зміг ні забезпечити Конгресові сильну позицію, ні обмежити дії президента (Hinckley, 1994).

З моменту його прийняття Конгрес призначав граничний термін виведення військ тільки один раз – і навіть у цьому випадку водночас надав президенту Рейганові цілих 18 місяців, фактично карт-бланш, щоб розгорнути військ

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 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

в Лівані йшло своєю чергою (Kriner, 2010, p. 41).

Такі невдачі висувають аргумент про подвійність зовнішньої політики Конгресу на передній план. Найчастіше труднощі Конгресу полягають не в дефіциті потрібних конституційних повноважень, а в нездатності подолати внутрішні розбіжності і зібрати політичну волю, необхідну для «продавлювання» і збереження свого впливу.

Конгрес і сьогодні не скоротив свого списку опонентів і не дав твердої відповіді тим, хто все ще сперечається, чи є він підходящим партнером президента в галузі зовнішньої політики.

Критиків ролі Конгресу у формуванні зовнішньої політики не злічити, найчастіше їхні голоси найгучніші (Lindsay, 1994), і серед них є такі, хто бачить в політичних іграх Конгресу «поганого» (одного з трьох героїв знаменитого вестерну «Добрий, поганий, злий» – прим. перекл.).

Відповідно до цієї точки зору, часто висловлюваної віце-президентом Діком Чейні, Конгрес самостверджується у зовнішній політиці виключно на догоду короткостроковим інтересам виборців, у результаті чого маємо законодавчу гілку, що неспроможна дати собі раду, і виконавчу, чії шанси втілити свій курс значно послаблені. (Lindsay, 1994).

Інші порівнюють Конгрес зі «злим», вважаючи, що законодавці мають невгамовну жагу переобрання, їхній інтерес до закордонних справ поверхневий, а тому Конгрес не бажає або не здатен підтримувати більш збалансовану з виконавчою гілкою влади роль у зовнішній політиці (Hinckley, 1994).

Нещодавнє рішення Конгресу щодо Закону про правосуддя проти спонсорів тероризму є відповіддю на таку критику.

Хоча сьогодні це трапляється рідко, навряд чи можна знайти більш яскраве нагадування, що перша гілка влади має останнє слово, ніж коли

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 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.

Конгрес успішно долає президентське вето (Cameron, 2000; Gilmour 2011; Groseclose & McCarty, 2001). Президент Обама покинув Овальний кабінет з меншою кількістю подоланих вето, ніж будь-який з його найближчих попередників, які обіймали посаду два терміни¹²

Проте у свої останні місяці в Білому домі Обамі довелося пережити перше і єдине подолання вето, яке, ймовірно, матиме важливі наслідки для зовнішньої політики країни.

Законопроект S 2040 «Про правосуддя проти спонсорів тероризму» мав, серед іншого, надати громадянам законний спосіб подавати до суду на інші країни за терористичні акти, спонсоровані державою.¹³

Президент звернувся до засобів масової інформації, щоб викласти свою позицію, стверджуючи, що законопроект не тільки підриває імунітет США як суверенної держави, а також інших країн, від цивільної відповідальності, а й надає право рішення адвокатам і судам замість довірити його професіоналам – урядовцям у сфері національної безпеки (CQ Weekly, 10/3/2016).

Прихильники Конгресу розглядали це питання в основному як внутрішнє - як спосіб для жертв терактів 11 вересня подати до суду на тих, хто несе відповідальність за ці злочини. Незважаючи на гучне засудження законопроекту президентом, не було ні особливого драматизму, ні якоїсь невпевненості в результаті. Спершу Палата представників і Сенат проголосували за початковий законопроект без жодного слухання і подали його президенту, який наклав вето. Далі кожна палата подолала президентське вето переважною двопартійною більшістю голосів.¹⁴

Що найбільш показово для нас у цьому випадку, так це легкість, з якою Конгрес здатний контролювати процес, коли має для цього політичну волю – навіть у зовнішній політиці, де президенти часто беруть гору.

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 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 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.

Голова комітету Сенату з міжнародних відносин (Боб Коркер, республіканець від штату Теннесі) навіть поскаржився на рішучість Конгресу в той самий день, коли й сам виступив на підтримку скасування вето: «Я справді хочу сказати, що не думаю, що Сенат або Палата представників діяли належним чином, оскільки йдеться про дуже важливий законодавчий акт.

У цьому конгресі у нас не було слухань у Сенаті, і ми не голосували, взагалі не голосували за цим законопроектом. По суті, сьогодні відбудеться перше голосування» (CQ Weekly, 10/3/2016). А потім, хоча він головував на сесії, лідер сенатської більшості Мітч Макконнелл, як здалося багатьом, взагалі поклав відповідальність за закон на президента: «Днями я казав президентові, що це приклад проблеми, яку ми повинні були обговорити набагато раніше. Схоже, що можуть бути деякі непередбачені наслідки... і я вважаю, що питання заслуговує подальшого обговорення» (CQ Weekly, 10/3/2016). Таким чином, прийняття законопроекту S 2040 може служити прикладом для тих строкатих критиків, які так полюбляють вказати Конгресу на недоліки в зовнішній політиці.

Є, однак, також вагомі аргументи на користь тих, хто вважає, що у формуванні зовнішньої політики Конгрес хотів би грати «доброго» (Lindsay, 1994). Коли Конгрес об'єднується навколо президентських ініціатив, це може зміцнити позицію глави держави і продемонструвати іноземним суб'єктам єдність нації (Eyerman & Hart, 1996; Fearon, 1994; Putnam, 1988).¹⁵

Крім того, разом із внеском Конгресу на передній край зовнішньої політики виходить цілий ряд місцевих, партійних та ідеологічних питань. Це може внести свіжий струмінь у міжнародні відносини і підказати більш широкий або новаторський підхід до розв'язання зовнішньополітичних проблем. Подібний обмін думками може виявити плюси і мінуси різних політичних поглядів і компромісів.

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 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

Найголовніше, однак, що голос Конгресу надає легітимність тому курсу, який народжується під час дебатів виконавчої та законодавчої влади. Усе це приклади того доброго, що може народитися з політичної боротьби в Конгресі та його внеску у формування зовнішньої політики (Lindsay, 1994).

Крізь призму нового інституціоналізму

Упродовж десятиліть теоретична основа нового інституціоналізму відіграла важливу роль у вивченні роботи Конгресу та судів; останнім часом вона зчинила революцію у вивченні президентства (Mayer, 2009; Мое, 2009; Shepsle & Weingast, 1995).

В якомусь сенсі зовнішня політика посідає унікальне місце, адже лежить на перетині функцій Конгресу і президента. Але, як і в інших галузях досліджень, особлива увага концепції нового інституціоналізму до інституцій та цілей Конгресу, а також того більшого політичного середовища, в якому він діє в питаннях зовнішньої політики, надала хорошу основу для розуміння вченими поведінки і впливу Конгресу.

Класичні роботи Гінклі (1994) та Ліндсея (1994) наочно ілюструють користь цієї традиції. Згідно Гінклі, політикою Конгресу в міжнародних справах рухає більше символіка, ніж суть – а саме уявлення про суперництво Конгресу та президента за формування зовнішньої політики країни, тому насправді «боротьби за вплив менше, ніж здається» (1994, стор. ix).

Отримані дослідницею емпіричні дані оскаржують тезу про Конгрес, що відроджується, говорячи про відносно слабкий вплив законодавчої гілки влади на великих відтинках часу і про те, що часто цей вплив розмиває політична боротьба. Ліндсей, навпаки, пропонує дещо позитивніший погляд на вплив Конгресу і значення, яке має для його активності політичний фактор.

Однак для наших цілей те, що об'єднує ці дві роботи, актуальніше за відмінності.

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.

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

Обидві вони однотайні в оцінці теоретичної важливості мотивів і цілей членів Конгресу для формування його стратегії.

Ба більше, кожна з цих робіт визнає ключову роль політичного середовища у формуванні мотивації і те, що президенти, інші політичні діячі і самі законодавці здатні впливати на середовище, в якому приймають зовнішньополітичні рішення. Ширше зовнішньополітичне середовище – це не просто задана позасистемна умова, коли суб'єкти роблять той чи інший вибір, щоб отримати максимальний зиск. Радше, дії, вжиті Конгресом і президентом, можуть змінити політичний ландшафт і набір різних стимулів, що впливають на подальші рішення.

Вищезазначені роботи містять важливе визнання, що Конгрес і президент стратегічно обирають питання зовнішньої політики для своєї участі залежно від політичних стимулів або інституційних обмежень.

Так, дослідники виявили, що питання зовнішньої політики значно різняться з точки зору інтересів Конгресу і конфліктів, які вони викликають.

У формуванні прийняття рішень Конгресом можуть відіграти роль регіональні, ідеологічні, партійні та розподільчі проблеми (Deering & Smith, 1997; Fenno, 1973; Lindsay, 1994).

Наприклад, щорічний законопроект про оборонні асигнування містить найрізноманітніші питання – від закупівлі систем озброєнь і загроз для національної безпеки до інфраструктури баз та проблем військовослужбовців.¹⁶

Розуміння того, як питання зовнішньої політики по-різному впливають на цілі сторін, мають вирішальне значення для розуміння поведінки Конгресу. Маршалл і Прінс (Marshall and Prins, 2002), наприклад, вважають, що економічні й торговельні питання почали займати більше місця в зовнішній політиці, і що цей мінливий порядок денний підвищив рівень міжпартійних і

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

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

міжвідомчих конфліктів в Конгресі.

Теоретичні побудови Гінклі також дають уявлення про зв'язок між цілями Конгресу і причинами зміни його активності залежно від предмета. Продаж зброї, застосування сили і розвідка були галузями, в яких Гінклі виявила меншу активність і частіше делегування рішень Конгресом.¹⁷

Аналогічно, аналіз Ліндсея також підкреслив важливість проблем у мінливості поведінки Конгресу. У питаннях торгівлі, допомоги іншим країнам і особливо асигнувань Конгрес, як правило, виявляв велику наполегливість (1994). Таким чином, зміни в питаннях зовнішньої політики відбилися на критично важливих стимулах в роботі конгресу і на тому, як деякі галузі зовнішньої політики надавали законодавцям більше можливостей для досягнення їхніх цілей, тоді як в інших галузях шанси пов'язати їх з цілями законодавців були нижчими, а політичні ризики – вищими.

Більш недавні роботи також роблять цінний внесок у розуміння зв'язку питань зовнішньої політики та поведінки Конгресу.

Картер і Скотт (Carter and Scott, 2012) підкреслюють, що різні проблеми по-різному впливають на мотивацію членів Конгресу, і говорять про значення мінливого політичного ландшафту, що оточує членів Конгресу.

Наприклад, значно зросла кількість організацій з лобювання цілей різних етнічних груп населення та груп інтересів: вони утворюють як міжнародні, так і внутрішні коаліції, здатні впливати на рішення Конгресу (Destler, 2012; Haney, 2012).

Крім того, партійні розбіжності в Конгресі значно зросли через дедалі більші відмінності в зовнішньополітичних позиціях політичних еліт.

Тобто, поляризація політичних еліт і основної маси виборців з питань зовнішньої політики призвела до того, що члени Конгресу з часом почали займати більш крайні

over time and thus magnifying incentives for partisan conflict within Congress (Souva & Rohde, 2007).

In addition, though, Lee's work suggests that foreign policy is one area attracting significantly more congressional opposition to the president's agenda (2009).

Lee's empirical findings show that issues on the presidential agenda including foreign policy priorities sharpens partisan conflict significantly more so than similar issues not on the president's agenda.¹⁸

In this way, foreign policy issues can be an attractive target to enhance party coordination and partisan conflict designed to undermine the president's political capital.

From this view, any decay in presidential capital from congressional criticism or challenge may ultimately serve the collective goals (policy or electoral) of the opposition party (Lee, 2009).

Another area of rich analyses provides further leverage on congressional behavior and motivations by considering the choice of tools members of Congress utilize to shape foreign policy (Scott, 1997).

Congress can utilize both collective and individual tools in shaping foreign policy.¹⁹

Enacting legislation is one of Congress's most potent tools in shaping the nation's foreign policy; however, analyses have shown an overall decline in Congress's proclivity to legislate over time (Clinton & Lapinski, 2006; Hinckley, 1994). Despite this, Congress remains more willing to influence foreign policy through the annual appropriations process, which can entail the use of policy riders in controlling the foreign policy bureaucracy, or more indirectly as a bargaining chip to ensure congressional influence with the president (Fisher,

зовнішньополітичні позиції і, таким чином, потенціал конфліктів між фракціями зростає (Souva & Rohde, 2007). З іншого боку, Лі висловлює припущення, що зовнішня політика є однією з тих галузей, в яких опозиція приділяє порядку денному президента значно більше уваги (Lee, 2009).

Емпіричні висновки Лі свідчать, що питання президентського порядку денного, включаючи пріоритети зовнішньої політики, загострюють міжпартійний конфлікт більшою мірою, ніж аналогічні питання, не включені до порядку денного президента.¹⁸

Отже, проблеми зовнішньої політики можуть стати зручним приводом для посилення як міжпартійної координації, так і міжпартійної протидії з метою підриву політичного капіталу президента. З цієї точки зору, будь-які політичні збитки, завдані президенту критикою або діями Конгресу, можуть у кінцевому рахунку послужити колективним цілям (політичним або виборним) опозиційної партії (Lee, 2009).

Ще одна благодатна галузь аналізу розширює наше розуміння дій і мотивів членів Конгресу, розглядаючи інструменти, що їх законодавці обирають при формуванні зовнішньої політики (Scott, 1997).

Конгрес може задіяти для цього як колективні, так і індивідуальні інструменти.¹⁹

Прийняття законів є одним з найпотужніших інструментів легіслатури у формуванні зовнішньої політики країни; однак аналіз свідчить про загальне зниження схильності Конгресу до законотворчості (Clinton & Lapinski, 2006; Hinckley, 1994).

Утім, Конгрес все ще виявляє більше бажання впливати на зовнішню політику за допомогою щорічних асигнувань, що може спричинити за собою використання специфічних поправок для контролю над зовнішньополітичною машиною або, більш побічно, як перевагу в політичних торгах для забезпечення впливу Конгресу на президента (Fisher, 2000; Lindsay,

2000; Lindsay, 1994).

There's also a variety of procedural, budgetary, and oversight mechanisms that Congress can utilize in shaping foreign policy (Fisher, 2000; Fowler, 2015; Howell & Pevehouse, 2007A; Lindsay, 1994; White, 1993). The application of Congress's procedural muscle has proven to have had varying levels of success in shaping policy and can take many forms, including reporting requirements, creation of new agencies, or even changing criteria and process for foreign policy decision makers (Lindsay, 1994).

The choice of such strategies reflects upon Congress's willingness to assert or challenge the president in foreign policy (Carter & Scott, 2012, pp. 38–40).

This work has greatly developed explanations of how such congressional choices can be explained by partisan, ideological, and interinstitutional factors.

This body of work has also provided leverage in understanding how collective action problems undermine the prospects for congressional action as well as the institutional constraints Congress faces in the making of foreign policy (Marshall & Haney, 2010). So we have argued that there remains a great deal of promise in utilizing a theoretical focus from the perspective of new institutionalism to explain congressional politics in foreign affairs. Now we turn briefly to the two presidencies and the study of presidential unilateralism in terms of how each can 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).

1994).

Існує також безліч процедурних, бюджетних і наглядових механізмів, які Конгрес може використовувати при формуванні зовнішньої політики (Fisher, 2000; Fowler, 2015; Howell & Pevehouse, 2007A; Lindsay, 1994; White, 1993). Процедурний потенціал Конгресу застосовувався в різних формах: вимоги до звітності, створення нових відомств і навіть зміна критеріїв і процедур для осіб, що приймають рішення щодо зовнішньої політики (Lindsay, 1994).

Вибір стратегій відображає готовність Конгресу відстоювати свою позицію у зовнішній політиці та кидати президентові виклик (Carter & Scott, 2012, pp.38-40).

Ця робота дала значно більш розгорнуте пояснення того, які партійні, ідеологічні та міжінституційні чинники стоять за таким вибором Конгресу.

Завдяки всім цим дослідженням ми стали краще розуміти, як проблеми колективних дій підривають ефективність роботи Конгресу, а також інституційні обмеження, з якими він стикається у формуванні зовнішньої політики (Marshall & Haney, 2010).

Таким чином, ми стверджуємо, що пояснення політики Конгресу в міжнародних справах з точки зору теорії нового інституціоналізму має значний потенціал.

Тепер ми коротко розповімо про концепцію двох президентств і розглянемо президентський унілатералізм, щоб доповнити наше розуміння ролі Конгресу у формуванні зовнішньої політики.

Дослідники в цих галузях, як правило, порівнюють поведінку Конгресу і президента або зосереджуються на роботі Конгресу як на незалежній змінній, здатна чинити формуючий вплив на президентову поведінку (Beckmann, 2010; Berry, Barry, & William, 2010; Bolton & Thrower, 2015; Clark, 2003; Howell, Jackman, & Rogowski, 2013; Howell & Pevehouse, 2005; Marshall & Prins, 2011; Potter, 2016).

The Two Presidencies and Presidential Unilateralism

There's considerable variation in issues within foreign policy and these offer different opportunities and constraints for members of Congress. The two presidencies literature has suggested that significant differences exist in foreign and domestic policy when it comes to the influence of Congress compared to that of the president. Wildavsky's classic two presidencies analysis offered a stark contrast between the high levels of legislative roll-call success presidents enjoyed in the realm of foreign policy as compared to the lower levels in domestic policy (1969). More recent analyses comparing the president's domestic and foreign policy success in Congress suggests the gap in policy areas has largely disappeared over time (Cohen, 1991; Edwards, 1989; Fleisher, Bond, Krutz, & Hanna, 2000; LeLoup & Shull, 1979; Schraufnagel & Shellman, 2001).

The rise of global economic, trade, and structural issues have grown as a share of the international agenda.

This differing mix of issues in foreign affairs tends to invoke greater electoral and partisan demands that are reflected in congressional decision making 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.

«Два президентства» та президентський унілатералізм

Проблеми зовнішньої політики є досить різноманітними, що створює для членів Конгресу як можливості, так і обмеження різного роду.

У літературі про «два президентства» можна зустріти твердження про значні протиріччя між Конгресом і президентом, які виявляє порівняння їхнього впливу в зовнішній і внутрішній політиці.

Класичний аналіз «двох президентств», що належить Вільдавскі, показав різкий контраст між високим рівнем загальної підтримки президентів у Конгресі в галузі зовнішньої політики і нижчим рівнем успіху їхньої внутрішньої політики (1969). Пізніші порівняння успіху президентської внутрішньої та зовнішньої політики в конгресменів показали, що цей розрив з часом майже зник (Cohen, 1991; Edwards, 1989; Fleisher, Bond, Krutz, & Hanna, 2000; LeLoup & Shull, 1979; Schraufnagel & Shellman, 2001).

Питома вага глобальних економічних, торговельних та структурних проблем у міжнародному порядку денному зросла. Це поєднання різних за своєю природою питань у зовнішній політиці викликає, як правило, підвищені вимоги виборців і членів партій, що знаходить відображення в прийнятті Конгресом рішень, які характеризуються зростанням рівня партійних та міжінституційних конфліктів з президентом (Fleisher et al., 2000; Marshall & Prins, 2002).

Згідно з концепцією двох президентств, Конгрес має більше стимулів делегувати або відкладати рішення з зовнішньополітичних питань, ніж з внутрішніх.

Внутрішня політика, як правило, дає членам Конгресу більше переваг при переобранні. Уподобання виборців з внутрішніх питань зазвичай різноманітніші і яскравіше виражені.

This suggests the potential that such differences can motivate greater policy conflict between members of Congress and the president. The greater potential for conflict leaves Congress with less incentive to delegate their authority in domestic policy but more so in international affairs.

Moreover, presidents tend to have greater electoral incentives to lead in the area of foreign policy (Potter, 2013).

In other words, presidents are more prone to enjoy the electoral rewards that can accrue from foreign affairs (e.g., a peace dividend) as compared to members of Congress. The two presidencies framework also argues that presidents maintain institutional and informational advantages in foreign affairs relative to Congress (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Presidents often act first and decisively in foreign affairs while the congressional decision context tends to be layered by committees and subcommittees making decisions characterized more by delay and compromise (Smith, 1994).

Yet, the ideas underlying Wildavsky's two presidencies were more broadly applicable beyond indicators of presidential success on roll calls.

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).

Це говорить про те, що існує можливість посилення конфлікту між членами Конгресу і президентом внаслідок таких відмінностей. Вищий потенціал конфлікту залишає Конгресу менше стимулів делегувати свої повноваження в питаннях внутрішньої політики і спонукає до цього в міжнародних справах.

Крім того, президенти, як правило, мають більше електоральних стимулів, щоб грати першу скрипку в галузі зовнішньої політики (Potter, 2013).

Іншими словами, виборець частіше винагороджує їх за зовнішньополітичні успіхи (наприклад, т.зв. «дивіденди миру»), ніж членів Конгресу. Згідно з концепцією двох президентств, президенти також мають інституційну та інформаційну перевагу в міжнародних справах порівняно з Конгресом (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

У зовнішніх справах президенти часто діють перші й рішуче, тоді як багатопарова структура прийняття рішень Конгресом (комітети і підкомітети) характеризується затримками і компромісами (Smith, 1994).

Утім, ідеї в основі теорії Вільдавскі про «два президентства» мали ширше застосування, ніж тільки для оцінки підтримки президента в Конгресі.

Сьогодні дослідники пішли значно далі і розробили нові емпіричні методи, які дають змогу судити про правильність тези про «два президентства».

Вони справді виявили, що поведінка президента – публічні виступи, видання указів, заяви при підписанні законів – може відрізнятися залежно від того, йдеться про зовнішні чи внутрішні питання

(Deering & Maltzman, 1999; Evans, 2011; Fowler & Marshall, 2017; Krause & Cohen, 1997; Lewis, 1997; Marshall & Pacelle, 2005; Ostrander & Sievert, 2012).

And scholars have likewise found evidence that Congress has strong incentive to delegate to presidents in the realm of foreign policy providing further evidence in support of the two presidencies (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Thus, the two presidencies framework continues to unlock insights that advance our understanding of congressional and presidential differences across the foreign and domestic realms.

The scholarly focus should continue: not only on whether relative difference exists between domestic and foreign policy, but more importantly on why we observe changes over time and how such changes are linked to differing motivations, institutional or informational constraints, and the broader political environment in which Congress and the president make decisions.

Answering these kinds of questions from the two presidencies continue to offer great potential, especially the “whys” of the two presidencies, much more so than whether or not absolute differences exist or persist.

Now we turn just briefly to highlight a few relevant considerations from the literature on presidential unilateralism.

Neustadt’s view of presidential power is rooted in the president’s ability to persuade and get what he wants through bargaining with other political actors (1962).

This view assumes power emanates from the president’s ability to build goodwill with others in achieving his policy and political goals. In this way, power to get things done rests fundamentally on the actions of others.

The work on presidential unilateralism departs markedly from Neustadt’s framework. The emerging literature on presidential unilateralism emphasizes how presidents seek to exploit Article II

Вони також встановили, що Конгрес має значний стимул делегувати президентам повноваження в галузі зовнішньої політики, і це надає додаткові докази на підтримку концепції двох президентств (Canes-Wrone, Howell, & Lewis, 2008).

Таким чином, концепція двох президентств і далі відгортає завісу над протиріччями між Конгресом і президентом у зовнішній і внутрішній політиці.

Дослідження повинні продовжуватися: наша мета полягає в тому, щоб з’ясувати не тільки те, чи існує відносна різниця між внутрішньою та зовнішньою політикою, а й, що важливіше, чому ми з часом спостерігаємо зміни і як вони пов’язані з різними мотивами, інституційними та інформаційними обмеженнями та ширшим політичним середовищем, в якому приймають рішення Конгрес і президент.

Концепція двох президентств зберігає свій потенціал для відповіді на такі питання, особливо різні «чому», а не «чи існують і зберігаються протиріччя в принципі».

Тепер ми коротко зупинимося на деяких важливих міркуваннях дослідників, які вивчали проблему односторонності дій президента.

Нойштадт виводить свій погляд на президентську владу зі здатності президента переконувати й отримувати те, що він хоче, шляхом перемовин і торгів з іншими політичними суб’єктами (Neustadt, 1962). Такий погляд передбачає, що влада впливає зі здатності президента при досягненні своїх стратегічних і політичних цілей вибудовувати з іншими суб’єктами добрі взаємини. Таким чином, здатність домагатися поставлених цілей докорінно залежить від дій інших.

Дослідження президентського унілатералізму помітно відходять від концепції Нойштадта. Недавні роботи з цього питання підкреслюють, як президенти прагнуть використовувати подвійність Статті 2 Конституції для захисту й

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 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.

розширення президентських прерогатив (Cooper, 2002; Howell, 2003; Mayer, 2001).

На відміну від переговорів і переконання інших за Нойштадтом, унілатералізм може «від'єднати» діяльність президента від міжінституційного співробітництва.

Діючи першим і самостійно, президент може змінити статус-кво системи і обійти інших дійових осіб, таких як Конгрес, або збільшити їхні витрати на створення коаліції з метою кинути виклик новому статус-кво президента (Cameron, 2000; Howell, 2003; Moe & Howell, 1999). Дослідники знайшли достатньо доказів того, що президенти все частіше використовують однобічні інструменти, домагаючись змін курсу за допомогою указів, оголошень, директив з національної безпеки, виконавчих угод і призначень, що проводяться між сесіями Конгресу, і так чи інакше обійти Конгрес (Black, Madonna, Owens, & Lynch, 2007; Howell, 2003; Krutz & Peake, 2010; Martin, 2005; Mayer, 2001; Rottinghaus & Maier, 2007).

У недавніх роботах з цієї теми досліджуються також особливості законодавства, які спонукають президента до ворожих дій – включення спірних з точки зору Конституції положень в т.зв. «заяви при підписанні законів». Так, Келлі і Маршалл (Kelley and Marshall, 2008) вважають, що такі виклики для Конституції значно ймовірніші в галузі асигнувань і зовнішньої політики, ніж в інших галузях законодавства (див. також Cooper, 2002).

Аналогічним чином, Еванс (Evans, 2011) гадає, що президенти, швидше за все, оскаржуватимуть ті розділи законодавства, які включають вимоги до звітності або стосуються зовнішньої політики та оборони.

Більшість робіт з президентського унілатералізму пропонує ряд ефективних способів визначення того, як Конгрес впливає на зовнішньополітичні рішення президента – наприклад, його попередні розрахунки політичного ризику.

For example, Howell and Pevehouse's work on the presidential use of force suggests that party control shapes executive incentive to use force because future congressional criticism is muted or challenges to military decisions will be less likely (2007a).

This kind of approach could benefit from the addition of how congressional minorities obstruct legislation or presidential initiatives to give greater insight explaining variation in presidential unilateralism in foreign policy (Koger, 2010; Lee, 2009; Mann & Ornstein, 2006).

Congress can also shape public opinion and make presidential options more (or less) costly. Party leaders, through their control of the agenda, can raise the salience of issues or challenges to presidential initiatives in foreign policy (Mayhew, 2005; Sinclair, 2006; Souva & Rohde, 2007).

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

Так, роботи Гавелла і Певгауса щодо застосування військової сили президентом висуває припущення, що партійний контроль створює для виконавчої влади стимул до застосування сили, оскільки при цьому критика в Конгресі буде не надто гучною, а ймовірність, що хтось стане оскаржувати військове рішення, є невеликою (2007А). Такого роду підхід виграв би, якби автори додали, як та чи інша меншість у Конгресі чинить перешкоди законодавчим або президентським ініціативам, і таким чином запропонували глибше пояснення змін в односторонніх діях президента в зовнішній політиці (Koger, 2010; Lee, 2009; Mann & Ornstein, 2006). Конгрес може також формувати громадську думку і робити рішення президента більш (або менш) дорогими для нього. Контролюючи порядок денний, партійні лідери можуть підвищувати значимість питання або викликів для президентських ініціатив у зовнішній політиці (Mayhew, 2005; Sinclair, 2006; Souva & Rohde, 2007).

Нарешті, в літературі показано важливість дій Конгресу для формування довгострокового курсу виконавчої гілки влади або подальших рішень президента.

Наприклад, робота Крінера ілюструє важливий момент – вплив законодавчих дозволів на тривалість військових починань президента.

Більше того, зміни політичного контексту здатні вплинути на готовність Конгресу кинути виклик президенту або відстоювати свою участь у нових питаннях зовнішньої політики (Eichenberg, Stoll, & Lebo, 2006).

Таким чином, Конгрес може впливати на президентські рішення за допомогою як уже вчинених, так і очікуваних дій. Це піднімає питання про ще один елемент впливу Конгресу – т.зв. «друге обличчя особу влади» (Cameron, 2000).

Президенти вибудовують або обумовлюють свої рішення, ґрунтуючись на уявленнях про готовність і рішучість Конгресу кинути виклик їхній зовнішньополітичній програмі. Якісні дані Крінера щодо дій президента Клінтона в

findings in the case of President Clinton in Somalia and President Bush in Iraq speak to the important ways that presidents anticipate challenges by Congress and how Congress's impact on their political capital can cause presidents to change their foreign policy agenda (2010).

The role of Congress in shaping the president's anticipated calculus in foreign policy remains as a promising theoretical tool to assess explanations of presidential and congressional decision making.

The trends toward greater congressional deference and presidential unilateralism in foreign policy have largely continued under the recent administrations of George W. Bush and Barack Obama.

The success of presidential initiatives in Congress are increasingly dependent on the support of his partisans. The gap between the average vote support of the president's party members and the opposition party has grown to historic highs in recent years (Marshall, 2011).

Unilateral tools like the use of executive agreements grew considerably under President Bush as well as his aggressive use of constitutional signing statements designed to defend and enhance presidential prerogatives especially in the area of foreign policy. The Obama administration tended to follow the same trend line toward greater unilateralism as his immediate predecessors, but with a marked shift in tools like the increased use of Office of Legal Counsel (OLC) memoranda and waivers to shape bureaucratic rulemaking in order to move his policy agenda (Fowler & Marshall, 2017). Although it is very early into the Trump presidency, it would seem that there's a similar appetite for unilateralism as we've seen from recent administrations.

Indeed, President Trump's first signing statement on a \$1.1 trillion dollar spending bill was reminiscent of those

Сомалі та президента Буша в Іраку показують, що президенти різними способами прогноують виклики з боку Конгресу і що те, як його дії позначаться на їхньому політичному капіталі, може змусити президентів змінити свій зовнішньополітичний порядок денний (Kriner, 2010).

Роль Конгресу в зовнішньополітичних розрахунках президента, заснованих на передбаченні, залишається багатообіцяючим теоретичним інструментом для оцінки пояснень прийняття рішень президентом і Конгресом.

За недавніх адміністрацій Джорджа Буша-молодшого та Барака Обами тенденції до дедалі більшого підпорядкування з боку Конгресу і зростання президентського унілатералізму в зовнішній політиці в цілому тривали. Успіх президентських ініціатив у Конгресі чим далі, тим більше залежить від партійної підтримки. Розрив між середніми показниками підтримки членами президентської та опозиційної партій при голосуванні зріс за останні роки до історичних максимумів (Marshall, 2011).

За президентства Буша значно розширилося застосування односторонніх інструментів, таких як виконавчі угоди, і наполегливе використання цілком конституційних заяв при підписанні законів з метою захисту і розширення президентських прерогатив, особливо в галузі зовнішньої політики. Адміністрація Обами, як правило, трималася тієї ж лінії (більшої односторонності), але з помітним зсувом у бік ширшого застосування меморандумів та звільнень офісу юрисконсульта (OLC), використовуючи відомчу нормотворчість для просування президентського порядку денного (Fowler & Marshall, 2017). Хоча зараз маємо лише початок президентства Трампа, схоже, що він так само схильний приймати рішення в односторонньому порядку, як і його недавні попередники.

Так, перша заява президента Трампа при підписанні законопроєкту про витрати в розмірі 1,1 трлн доларів нагадала заяви

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 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.

Джорджа Буша-мол. (Korte, 2017). Трампова заява при підписанні містила близько 90 заперечень проти різних положень того ж закону, і деякі з найбільш помітних були спрямовані на захист влади президента в зовнішній політиці.

Чи вирішить Конгрес використовувати своє конституційне право? Це має дати нам уявлення про те, наскільки державна система США зсунулася в бік парламентської форми партійного правління. Якщо вектор не зміниться і Конгрес і далі поступатиметься цим правом – своїм найпотужнішим інструментом влади – ми дістанемо ясну відповідь.

Висновок і деякі напрямки майбутніх досліджень

З часів Другої світової війни Конгрес дедалі більше перебуває в тіні президента.

Чи то через мимовільне упущення, чи то через цілеспрямовані поступки він віддав чималу частину своїх конституційних повноважень – надто в зовнішній політиці.

Президенти також прагнули обійти Конгрес і ще більше зміцнити свою перевагу шляхом односторонніх дій (Moe & Howell, 1999).

І хоча Конгрес бачив, що маятник влади в питаннях ведення війни та інших сферах зовнішньої політики хитнувся явно на користь президентів, це не означає, що легіслатуру слід довічно «відправити в нижчу лігу» (Lindsay, 1994). Як впливає з цієї статті, Конгресу не бракує конституційних повноважень для реалізації своїх пріоритетів у зовнішніх справах.

Скоріше, відсутність його реакції в тих чи інших випадках може бути результатом браку політичної волі, а не того, що президенти мають монополію на зовнішню політику, хай навіть вони здатні змусити повірити в це себе та інших. Конгрес справді відіграє важливу, життєво важливу роль у зовнішній політиці.

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. 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).

Новий інституціоналізм – з його акцентом на цілі Конгресу, інституційні обмеження та розширене політичне середовище – залишається доброю теоретичною основою, щоб розібратися, чому Конгрес стверджує свою роль у деяких питаннях зовнішньої політики більшою мірою, ніж в інших.

А роботи про «два президентства» та президентський унілатералізм надають можливості для подальшого аналізу ролі Конгресу у впливі на зовнішню політику.

Іншими словами, розгляд дій і мотивацій Конгресу у відриві від поведінки та/або мотивацій президента не дасть нам таких результатів, як аналіз того, де перетинаються їхні лінії при розробці зовнішньої політики. Це особливо важливо, враховуючи потенційні можливості для боротьби, закладені Конституцією, а також те, як змінювалася роль Конгресу за час його існування (Hinckley, 1994; Lindsay, 1994).

Крім того, відкривається шлях до глибшого розуміння щонайменше двох важливих речей:

(1) як Конгрес і президент передбачають дії один одного («друге обличчя влади») у зовнішній політиці; іншими словами, як Конгрес впливає на політичні розрахунки президента щодо дій у зовнішній політиці, а очікування законодавців від односторонніх дій президента визначають зміни зовнішньополітичної позиції Конгресу;

(2) політичні реалії і суперництво можуть по-різному відбиватися на рішеннях Конгресу і президента; ці рішення здатні змінювати політичне середовище. Наприклад, новаторська робота Крайнера дає уявлення про те, як дії Конгресу можуть подавати сигнал про його рішучість або невпевненість суперникам на світовій арені, що, своєю чергою, відбивається на військових рішеннях президента (2010).

Also, Lee's work offers a pathway to understanding partisan challenges and conflict over the president's foreign policy decisions.

From this perspective, foreign policy may be an increasingly attractive target driving opposition party coordination against the president's foreign policy agenda.

Further work needs to consider how such opposition party challenges in Congress may siphon political capital from the president and thus shape presidential decisions and strategies in the making of foreign policy.

This article has highlighted a duality in Congress's role in foreign policy conditioned by politics. Congress owns extraordinary potential to flex its influence in foreign policy, yet the impact of politics means that Congress often does not live up to its constitutional billing.

Indeed, a theme argued herein has been that Congress's constitutional powers sit uncomfortably with an extent literature that assumes presidents are the primary actor in foreign policy.

Placing this duality alongside executive aggrandizement—a presidency that seeks to expand leadership in foreign policy at the expense of Congress helps paint the picture of the executive dominated foreign policy in place today (Fatovic, 2004).

The perennial questions remain as the most useful for the literature, under what conditions or on which issues will Congress choose to employ its reservoir of power to challenge the presidency or assert itself as an equal partner in the making of U.S. foreign policy, and why? Bringing the two presidencies and presidential unilateralism framework into focus will also continue to contribute to our understanding of the relationship between Congress and the president in the making of foreign policy.

Крім того, дослідження Лі пропонують шлях до розуміння того, що стоїть за взаємними звинуваченнями і конфліктами партійних фракцій з приводу зовнішньополітичних рішень президента. З цієї точки зору зовнішньополітичний курс дедалі частіше стає зручним засобом координації дій опозиції проти міжнародної програми президента. Надалі дослідникам слід розглянути те, як такі виклики з боку опозиції в Конгресі можуть потроху відбирати в президента політичний капітал і як сама тільки можливість таких дій впливає на президентські рішення і стратегії при розробці зовнішньої політики.

У статті підкреслюється подвійність зовнішньополітичної ролі Конгресу, обумовлена політичними реаліями.

Конгрес має винятковий потенціал для розширення свого впливу в питаннях зовнішньої політики, але через політичні ігри часто не відповідає своїм конституційним вимогам.

Одна з обговорюваних тут тем – те, що конституційні повноваження Конгресу погано узгоджуються з висловлюваною в літературі думкою, ніби основним суб'єктом у зовнішній політиці є президент. Якщо ми поставимо цю подвійність поруч з посиленням виконавчої гілки влади – президентством, яке прагне розширити своє лідерство у зовнішній політиці за рахунок Конгресу – то отримаємо картину нинішньої зовнішньої політики, в якій домінує виконавча влада (Fatovic, 2004).

І тому найкориснішими для дослідників залишаються «вічні» запитання: за яких умов або в яких питаннях Конгрес вирішить використовувати свої повноваження, щоб кинути виклик президентові або заявити про себе як про рівного партнера у формуванні зовнішньої політики США, і чому він це зробить? Увага до концепції двох президентств і президентського унілатералізму також допоможе нам зрозуміти стосунки Конгресу і президента при розробці зовнішньої політики.

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.

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

Для нас важливо пам'ятати, що повноваження і виконавчої гілки влади, і Конгресу тісно пов'язані з ширшим політичним середовищем, яке формує прийняття зовнішньополітичних рішень.

Що ставить перед нами ще ряд найважливіших питань: як зміни політичного контексту по-різному впливають на президента і конгрес, чим пояснюються такі відмінності і який їхній вплив на зовнішню політику країни.

Отже, на завершення можна сказати, що політична боротьба була і залишається для Конгресу двосічним мечем: вона час від часу оголює його вади, але вона ж розкриває його потенціал. Президенти, які не визнають цієї важливої відмінності, ризикують (Crovitz & Rabkin, 1989).

Президентам потрібні Конгрес і політична легітимність, яку він може дати зовнішній політиці країни (Hinckley, 1994; Lindsay, 1994). Зрештою, ми – країна з девізом E Pluribus Unum («З багатьох, одне»), а не Unos Ego Figere Possum («Тільки я можу це виправити») (Hawkins, 2016).

Коли президентський унілатералізм себе вичерпає, фундамент Конституційного потенціалу Конгресу залишиться.

Чи вирішить Конгрес використати ці повноваження, щоб утвердитися в міжнародних справах, буде вирішальною мірою залежати від політичного контексту.

Notes:

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

(2.) Presidents also possess powers to negotiate treaties and appoint the nation's ambassadors, but these are not independent of congressional authority, being subject to Senate approval (Carter & Scott, 2012).

(3) Congress's enumerated powers in foreign affairs provide it with authority beyond domestic borders. For example, Congress maintains a deep reach in regulating its citizens overseas from taxation to the creation of a criminal code of conduct for military dependents and civilian employees (Henkin, 1972, p. 76).

(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

Примітки

(1.) До них відносяться статті 10-16 Конституції США (see Fisher, 2000, p. 12).

(2.) Президенти також мають повноваження укладати договори і призначати послів, але ці рішення підлягають затвердженню Сенатом (Carter & Scott, 2012).

(3.) Перераховані в Конституції повноваження Конгресу в питаннях закордонних справ надають йому певну владу і за межами країни. Так, Конгрес регулює цілий ряд аспектів перебування американських громадян за кордоном, починаючи від оподаткування і закінчуючи створенням Кримінального кодексу поведінки для членів сімей військовослужбовців і цивільних службовців (Henkin, 1972, p. 76).

(4.) Торговельні повноваження Конгресу отримали досить широке тлумачення. Наприклад, за рішенням у справі «Гіббонс проти Огдена» 1824 року вони були розширені далеко за межі сфери торгівлі і включили в себе відносини між штатами (Henkin, 1972, p. 69).

(5.) Під час дебатів у залі про політику Клінтона в Сомалі в контексті законопроекту про асигнування на оборону на 1994 фінансовий рік, сенатор Берд (дем., Зап. Вірджинія) – багаторічний захисник прав Сенату і його тимчасовий голова – нагадав колегам, що право асигнувати кошти є «останньою стрілою в сагайдаку Конгресу» для таких серйозних рішень, як надсилання військ за кордон і військова доктрина в цілому (Hinckley, 1994, p. 199).

(6.) Лист Маколей до Г. С. Рендалла від 23 травня 1857 р. Лорд Томас Бабінгтон Маколей, член британського парламенту від партії вігів і видатний британський історик, часто критикував американську демократію і був

historian. He was a frequent critic of American style democracy and an ardent defender of the British political system (Henkin, 1972).

(7.) The constitutional scholar Louis Henkin strongly suggests such a constitutional view. “In the end and over-all, Congress clearly came first, in the longest article, expressly conferring many, important powers; the Executive came second, principally as executive-agent of Congressional policy. Every grant to the President, including those relating to foreign affairs, was in effect a derogation from Congressional power, eked out slowly, reluctantly, and not without limitations and safeguards” (1972, p. 33).

(8.) One of the most prominent of these, for example, see Justice Sutherland and the Court’s opinion in *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 1936.

(9.) In addition, Lindsay suggests the growth of foreign policy lobbying and interest groups significantly altered the incentives for members of Congress to take positions and to increasingly invest in developing their own foreign policy expertise (1994, pp. 28–29).

(10.) Congress abdicated significant discretion to the president starting in the 1930s with the passage of the Reciprocal Trade Act of 1934 (Fisher, 2000, pp. 27–28).

(11.) The Dixiecrats and old guard Republicans in the Senate that supported the Bricker Amendment were handed a spectacular defeat through the cunning of Minority Leader Lyndon Johnson (D-TX). Johnson had whisked a sickly Senator Kilgore (D-WV) from his hospital bed and then had him emerge miraculously from the Democratic cloakroom to vote no on the Senate floor, sending the Bricker proposal down to defeat, 60–31—one vote shy of the

зятим захисником британської політичної системи (Henkin, 1972).

(7.) Правознавець-конституціоналіст Луїс Генкін настійно пропонує таку конституційну точку зору. «Зрештою і в цілому, Конгрес явно посів перше місце в цій найдовшій статті, прямо отримавши багато важливих повноважень; виконавча влада посіла друге місце, головню як виконавчий агент політики Конгресу. Кожне надання тих чи тих прав Президентові, зокрема в тому, що стосується закордонних справ, було, по суті, зменшенням відповідних повноважень Конгресу, і робилося повільно, неохоче і не без обмежень і гарантій» (1972, p. 33).

(8.) Один з найвідоміших прикладів – думка судді Сазерленда і висновок суду у справі «Сполучені Штати проти корпорації Кертіс-Райт експорт», 1936.

(9.) Крім того, Ліндсей припускає, що збільшення кількості груп лобіювання і груп інтересів в галузі зовнішньої політики значно змінило мотивацію членів Конгресу до того, щоб займати посади і набувати власний зовнішньополітичний досвід (1994, pp. 28–29).

(10.) Конгрес відмовився від значних повноважень на користь президента, починаючи з 1930-х років і прийняття закону про угоди щодо взаємної торгівлі 1934 року (Fisher, 2000, pp. 27–28).

(11.) Діксикрати (консервативна фракція в Демократичні партії) та республіканці старої гвардії в Сенаті, які підтримували поправку Брікера, зазнали нищівної поразки, яку хитрістю завдав їм лідер меншості Ліндон Джонсон (дем., штат Техас). Джонсон привіз сенатора Кілгора (дем., штат Зх. Вірджинія), який у той час хворів, з лікарні, і зчинив фурор, коли той раптом увійшов до зали засідань і проголосував «проти», відправивши законопроект у кошик (60 голосів «за», 31

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 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

проти), бо саме одного голосу забракло для більшості у 2/3 присутніх і голосуючих, необхідної для проходження поправки (Baker & King, 1978, pp. 90-91).

(12.) Дж. Буш-мол. мав чотири подоланих вето, Б. Клінтон – два, Р. Рейган – дев'ять (<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>).

(13.) Повний текст S 2040 доступний тут: <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s2040/text>.

(14.) Співвідношення голосів у Сенаті склало 97-91 і 348-377 в Палаті представників.

(15.) Існує помітний зв'язок із загальнішою літературою з міжнародних відносин і ролі внутрішньої і зовнішньої політики (див., наприклад, Bueno de Mesquita & Siverson, 1995; Kisangani & Pickering, 2007; Leeds, 1999).

(16.) Законопроект про оборонний бюджет традиційно збирає двопартійну більшість. По суті, він показує, як успішно створити коаліцію, і робить це щорічно ось уже більше 50 років (Scully, 2014). Довговічність успіху законопроекту великою мірою обумовлена його обов'язковим («не можна не прийняти») статусом і набором включених до нього питань, які об'єднують інтереси багатьох. Іншими словами, в ньому є щось для кожного (Lindsay, 1994).

(17.) Гінклі розробляє чотири гіпотетичні моделі для оцінки наполегливості Конгресу і президента у зовнішньополітичних питаннях. Вони включають можливість наполегливого або неактивного Конгресу і можливого перетину з наполегливим або неактивним президентом. Основні висновки дослідниці свідчать про те, що з питань зовнішньої політики обидві гілки виявляють менше наполегливості й активності. Це не збігається

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).

із загальноприйнятими припущеннями в літературі про зростання активності Конгресу і постійний вплив президентських пріоритетів на формування зовнішньої політики (1994, pp. 18–22).

(19.) Це, мабуть, особливо слушно, коли президенти повинні вибрати з декількох варіантів зовнішньополітичного курсу, кожен з яких закінчується різною мірою погано, що, як правило, викликає запеклу критику з боку Конгресу. Запропонований Обамою список альтернатив у вирішенні проблеми громадянської війни в Сирії може служити недавнім прикладом.

(19.) Примітно, що, як виявив Мейгью (Mayhew), значна кількість (близько 25%) законодавчих дій окремих членів Конгресу стосується закордонних справ. Навіть окремі кроки здатні кардинально змінити умови політичних дебатів із зовнішньополітичних питань. Згадується протистояння сенатора Маккейна (респ., штат Арізона) і адміністрації Буша 2005 року з приводу застосування тортур в армії США, а також лист сенатора Чака Гейгела 2007 року, спрямований проти неоконсерваторів та віце-президента Чейні, які хотіли, щоб США завдали удару по Ірану на підставі того, що згодом буде визнано за бездоказові свідчення щодо іранської ядерної потуги (Bromwich, 2011).

References

Baker, B., & King, L. L. (1978). *Confessions of a Capitol Hill operator: Wheeling and dealing*. Toronto: George J. McLeod Limited.

Beckmann, M. N. (2010). *Pushing the agenda: Presidential leadership in U.S. lawmaking 1953–2004*. New York: Cambridge University Press.

Berry, C. R., Barry, C. B., & William, G. H. (2010). The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, 104(4), 783–799.

Black, R. C., Madonna, A. J., Owens, R. J., & Lynch, M. S. (2007). Adding recess appointments to the president’s tool chest of unilateral powers. *Political Research Quarterly*,

60(4), 645–654.

Bolton, A., & Thrower, S. (2015). Legislative capacity and executive unilateralism. *American Journal of Political Science*, 60(3), 649–663.

Bromwich, D. (2011, July 14). Obama: His words and his deeds. *Congressional Weekly Quarterly*.

Bueno de Mesquita, B., & Siverson, R. M. (1995). War and the survival of political leaders: A comparative study of regime types and political accountability. *American Political Science Review*, 89(4), 841–855.

Cameron, C. M. (2000). *Veto bargaining: Presidents and the politics of negative power*. New York: Cambridge University Press.

Canes-Wrone, B., Howell, W. G., & Lewis, D. E. (2008). Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis. *The Journal of Politics*, 70(1), 1–16.

Carter, R. G., & Scott, J. M. (2012). Striking a balance: Congress and U.S. foreign policy. In S. W. Hook & J. M. Scott (Eds.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* Washington, DC: CQ Press.

Church, F. (1969). Of presidents and Caesars: The decline of constitutional government in the conduct of American foreign policy. *Idaho Law Review*, 6(1), 1–15.

Clark, D. H. (2003). Can strategic interaction divert diversionary behavior? A model of U.S. conflict propensity. *Journal of Politics*, 65(4), 1013–1039.

Clinton, J. D., & Lapinski, J. (2006). Measuring legislative accomplishment. *American Journal of Political Science*, 50(1), 232–249.

Cohen, J. E. (1991). Historical reassessment of Wildavsky's 'Two Presidencies' thesis. In S. A. Shull (Ed.), *The two presidencies: A quarter century assessment*. Chicago: Nelson-Hall.

Cooper, P. J. (2002). *By order of the president: The use and abuse of executive direct action*. Lawrence: University of Kansas Press.

Corwin, E. S. (1957). *The president: Office and powers, 1787–1957* (4th Rev. ed.). New York: New York: University Press.

Crabb, C. V., Jr., & Holt, P. M. (1989). *Invitation to struggle: Congress, the president and foreign policy* (3d ed.). Washington, DC: CQ Press.

Crovitz, G., & Rabkin, J. A. (Eds.). (1989). *The fettered presidency: Legal constraints on the executive branch*. Washington, DC: American Enterprise Institute.

Dahl, R. (1950). *Congress and foreign policy*. Westport, CT: Greenwood.

Deering, C. J., & Maltzman, F. (1999). The politics of executive orders: Legislative constraints on presidential power. *Political Research Quarterly*, 52, 767–783.

Deering, C.J., & Smith, S. S. (1997). *Committees in Congress* (3d ed.). Washington, DC: CQ Press.

Destler, I. M. (2012). "First, do no harm": Foreign economic policy making under Barack Obama. In S. W. Hook & J. M. Scott (Ed.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* Washington, DC: CQ Press.

Edwards, G. C., III. (1989). *At the margins: Presidential leadership of Congress*. New Haven, CT: Yale University Press.

Eichenberg, R., Stoll, R., & Lebo, M. (2006). War president: The approval rating of George W. Bush. *Journal of Conflict Resolution*, 50, 783–808.

Evans, K. A. (2011). Challenging law: Presidential signing statements and the maintenance of executive power. *Congress & the Presidency*, 38(2), 217–234.

Eyerman, J., & Hart, R. A., Jr. (1996). An empirical test of the audience cost proposition: Democracy speaks louder than words. *Journal of Conflict Resolution*, 40(4), 597–616.

Fatovic, C. (2004). Constitutionalism and presidential prerogative: Jeffersonian and Hamiltonian perspectives. *American Journal of Political Science*, 48(3), 429–444.

Fearon, J. D. (1994). Domestic political audiences and the escalation of international disputes. *American Political Science Review*, 88(3), 577–592.

Fenno, R. F. (1966). *The power of the purse: Appropriations politics in Congress*. Boston: Little, Brown.

Fenno, R. F. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.

Fisher, L. (2000). *Congressional abdication on war and spending*. College Station: Texas A&M University Press.

Fleisher, R., & Bond, J. R. (2000). Polarized politics: Does it matter? In J. R. Bond & R. Fleisher (Eds.), *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era* (pp. 186–200). Washington, DC: CQ Press.

Fleisher, R., Bond, J., Krutz, G., & Hanna, S. (2000). The demise of the two presidencies. *American Politics Quarterly*, 28(1), 3–25.

Fowler, L. L. (2015). *Watchdogs on the hill: The decline of congressional oversight of U.S. foreign relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fowler, L. L., & Marshall, B. W. (2017, forthcoming). Veto-proof majorities, legislative procedures and presidential decisions, 1981–2008. *Political Research Quarterly*.

Gilmour, J. B. (2011). Political theater or bargaining failure: Why presidents veto. *Presidential Studies Quarterly*, 41(3), 471–487.

Gowa, J. (1998). Politics at the water's edge: Parties, voters, and the use of force abroad. *International Organization*, 52(2), 307–324.

Groseclose, T., & McCarty, N. (2001). The politics of blame: Bargaining before an audience. *American Journal of Political Science*, 45(1), 100–119.

Hamilton, L. H. (2002). The making of U.S. foreign policy: The roles of the president and

Congress over four decades. In J. A. Thurber (Ed.), *Rivals for power: Presidential-congressional relations* (2d ed., pp. 207–228). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Haney, P. J. (2012). Ethnic lobbying in the Obama administration. In S. W. Hook & J. M. Scott (Eds.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* (pp. 77–91). Washington, DC: CQ Press.

Hawkins, D. (2016, September 6). Article one: “I alone can fix It . . . or not. *Congressional Quarterly Weekly*, 114.

Henkin, L. (1972). *Foreign affairs and the constitution*. New York: Norton.

Hinckley, B. (1994). *Less than meets the eye: Foreign policy making and the myth of the assertive Congress*. Chicago: University of Chicago Press.

Hook, S. W., & Scott, J. M. (2012). *Seeking Renewal: American Foreign Policy in the Obama Era*. In S. W. Hook & J. M. Scott (Eds.), *U.S. foreign policy today: American renewal?* Washington, DC: CQ Press.

Holsti, O. R. (2004). *Public opinion and American foreign policy* (Rev. ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Howell, W. G., Jackman S.P., & Rogowski, J. (2013). *The Wartime President*. Chicago: University of Chicago Press.

Howell, W. G. (2003). *Power without persuasion: The politics of direct residential action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Howell, W. G., & Pevehouse, J. C. (2005). Presidents, Congress, and the use of force. *International Organization*, 59, 209–232.

Howell, W. G., & Pevehouse, J. C. (2007a). *While dangers gather: Congressional checks on presidential war powers*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Howell, W. G., & Pevehouse, J. C. (2007b). When Congress stops wars. *Foreign Affairs* (September/October).

Kegley, C. W., Jr., & Wittkopf, E. R. (1996). *American foreign policy: Pattern and process* (5th ed.). New York: St. Martin’s Press.

Kelley, C. S., & Marshall, B. W. (2008). The last word: Presidential power and the role of signing statements. *Presidential Studies Quarterly*, 38, 248–267.

Kisangani, E. F., & Pickering, J. (2007). Diverting with benevolent military force: Reducing risks and rising above strategic behavior. *International Studies Quarterly*, 51, 277–299.

Koger, G. (2010). *Filibustering: A political history of obstruction in the House and Senate*. Chicago: University of Chicago Press.

Koh, H. H. (1990). *The national security constitution: Sharing power after the Iran-Contra affair*. New Haven, CT: Yale University Press.

Korte, G. (2017, May 5). Trump issues broad, “Bush-style” signing statement on spending bill. *USA Today*. Retrieved from <https://www.usatoday.com/story/news/politics/>

2017/05/05/trump-signing-statement%20spending-bill-bush-constitutional-issues/101340718/.

Krause, G. A., & Cohen, D. B. (1997). Presidential Use of executive orders, 1953–1994. *American Politics Quarterly*, 25(4), 458–481.

Kriner, D. L. (2010). *After the rubicon: Congress, presidents, and the politics of waging war*. Chicago: University of Chicago Press.

Krutz, G. S., & Peake, J. S. (2010). *Treaty politics and the rise of executive agreements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lee, F. E. (2009). *Beyond ideology: Politics, principles, and partisanship in the U.S. Senate*. Chicago: University of Chicago Press.

Leeds, B. A. (1999). Domestic political institutions, credible commitments, and international cooperation. *American Journal of Political Science*, 43(4), 979–1002.

LeLoup, L. T., & Shull, S. A. (1979). Congress versus the executive: The “two presidencies” reconsidered. *Social Science Quarterly*, 59(4), 704–719.

Lewis, D. E. (1997). The two rhetorical presidencies: An analysis of televised presidential speeches, 1947–1991. *American Politics Quarterly*, 25(3), 380–395.

Lindsay, J. M. (1994). *Congress and the politics of U.S. foreign policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lord T. B. Macaulay Letter, May 23, 1857, to H. S. Randall. Retrieved from <http://www.nytimes.com/1860/03/24/news/macaulay-democracy-curious-letter-lord-macaulay-american-institutions-prospects.html>.

Mann, T. E., & Ornstein, N. J. (2006). *The broken branch: How Congress is failing America and how to get it back on track*. New York: Oxford University Press.

Marshall, B. W. (2003). Presidential success in the realm of foreign affairs: Institutional reform and the role of House committees. *Social Science Quarterly*, 84(3), 685–703.

Marshall, B. W. (2011). Congress and the executive: Unilateralism and legislative bargaining. In J. Carson (Ed.), *New directions in congressional politics* (pp. 183–201). New York: Routledge Press.

Marshall, B. W., & Haney, P. J. (2010). Aiding and abetting: Congressional complicity in the rise of the unitary executive. In R. J. Barilleaux & C. S. Kelley (Eds.), *The unitary executive and the modern presidency* (pp. 188–216). College Station: Texas A&M University Press.

Marshall, B. W., & Pacelle, R. L., Jr. (2005). Revisiting the two presidencies: The strategic use of executive orders. *American Politics Research*, 33(1), 81–105.

Marshall, B. W., & Prins, B. C. (2011). Power or posturing? Policy availability and congressional influence on U.S. presidential decisions to use force. *Presidential Studies Quarterly*, 41(3), 521–545.

Marshall, B. W., & Prins, B. C. (2002). The pendulum of congressional power: Agenda change, partisanship and the demise of the post-World War II foreign policy consensus. *Congress & the Presidency*, 29(2), 195–212.

Martin, L. L. (2005). The president and international commitments: Treaties as signaling devices. *Presidential Studies Quarterly*, 35, 440–465.

Mayer, K. R. (2001). *With the stroke of a pen: Executive orders and presidential power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mayer, K. R. (2009). Thoughts on the revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, 39(4), 781–785.

Mayhew, D. (2005). Wars and American politics. *Perspectives on Politics*, 3, 473–493.

McCormick, J. M., & Eugene, R. W. (1990). Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947–1988. *Journal of Politics*, 52(4), 1077–1100.

Meernik, J. (1993). Presidential support in congress: Conflict and consensus on foreign and defense policy. *Journal of Politics*, 55(3), 569–587.

Moe, T. M. (2009). The revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, 39(4), 701–724.

Moe, T. M., & Howell, W. G. (1999). Unilateral action and presidential power: A theory. *Presidential Studies Quarterly*, 29(4), 850–873.

Ostrander, I., & Sievert, J. (2012). The logic of presidential signing statements. *Political Research Quarterly*, 66(1), 141–153.

Potter, P. B. K. (2013). Electoral margins and American foreign policy. *International Studies Quarterly*, 57, 505–518.

Potter, P. B. K. (2016). Lame-duck foreign policy. *Presidential Studies Quarterly*, 46(4), 849–867.

Prins, B. C., & Marshall, B. W. (2001). Congressional support of the president: A comparison of foreign, defense, and domestic policy decision-making during and after the Cold War. *Presidential Studies Quarterly*, 31(2), 660–678.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460.

Ripley, R., & Lindsay, J. (Eds.). (1993). *Congress resurgent: Foreign and defense policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Rohde, D. W. (1991). *Parties and leaders in the postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

Rottinghaus, B., & Maier, J. (2007). The power of decree: Presidential use of executive proclamations, 1977–2005. *Political Research Quarterly*, 60(2), 338–343.

Schlesinger, A. M. (1973). *The imperial presidency*. New York: Mariner Books.

Schraufnagel, S., & Shellman, S. M. (2001). *The two presidencies, 1984–1998: A*

replication and extension. *Presidential Studies Quarterly*, 31(4), 699–707.

Scott, J. M. (1997). In the loop: Congressional influence in American foreign policy. *Journal of Political and Military Sociology*, 25(Summer), 47–76.

Scully, M. (2014, January 6). 2013 legislative summary: Fiscal 2014 defense authorization. *Congressional Quarterly Weekly*, 41.

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1995). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Sinclair, B. (2006). *Party wars: Polarization and the politics of national policy making*. Norman: University of Oklahoma Press.

Smith, A. (1996). Diversionary foreign policy in democratic systems. *International Studies Quarterly*, 40(1), 133–153.

Smith, S. S. (1994). Congressional party leaders. In P. E. Peterson (Ed.), *The president, the Congress, and the making of foreign policy* (pp. 129–157). Norman: University of Oklahoma Press.

Souva, M., & Rohde, D. (2007). Elite opinion differences and partisanship in congressional foreign policy, 1975–1996. *Political Research Quarterly*, 60(1), 113–123.

Sundquist, J. I. (1981). *The decline and resurgence of Congress*. Washington, DC: Brookings Institution.

Warburg, G. F. (1989). *Conflict and consensus: The struggle between Congress and the president over foreign policymaking*. New York: Harper & Row.

Weissman, S. R. (1995). *A culture of deference: Congress's failure of leadership in foreign policy*. New York: Basic Books.

White, J. (1993). Decision making in the appropriations subcommittees on defense and foreign operations. In R. B. Ripley & J. M. Lindsay (Eds.), *Congress resurgent: Foreign and defense policy on Capitol Hill* (pp. 183–206). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Wildavsky, A. (Ed.). (1969). *The presidency*. New York: Little, Brown.

Wittkopf, E. R., & McCormick, J. M. (1990). Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947–1988. *Journal of Politics*, 52, 1077–1100.

Wittkopf, E. R., & McCormick, J. M. (1998). Congress, the president, and the end of the Cold War. *Journal of Conflict Resolution*, 42(4), 440–466.

Yoo, J. (2017, February 6). Executive power run amok. *New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/02/06/opinion/executive-power-run-amok.html>.



MARQUETTE UNIVERSITY

LAW SCHOOL

LEGISLATIVE DIPLOMACY

112 Michigan Law Review 331 (2013)

Ryan M. Scoville

This paper can be downloaded without charge from the Social Science Research Network Electronic Paper Collection: <http://ssrn.com/abstract=2211651>.

Ryan M. Scoville
Assistant Professor of Law
Marquette University Law School Eckstein
Hall P.O. Box 1881
Milwaukee, Wisconsin 53201-1881
ryan.scoville@marquette.edu

ЗАКОНОДАВЧА ДИПЛОМАТІЯ

112 Michigan Law Review 331 (2013)

Райян М. Сковілл

Цю статтю можна безкоштовно завантажити з електронної бази наукових статей, розміщених у Мережі досліджень в галузі суспільних наук: <http://ssrn.com/abstract=2211651>.

Раян М. Сковілл
Доцент права
Юридичний ф-т Університету Маркетта
Екстайн Голл
п/с 1881
Мілуокі, штат Вісконсін 53201-1881
ryan.scoville@marquette.edu

A traditional view in legal scholarship holds that the U.S. Constitution assigns the president exclusive power to carry on official diplomatic communications with foreign governments.

But in fact, Congress and its members routinely engage in communications of their own. Congress, for example, receives heads of state and maintains official contacts with foreign parliaments. And individual members of the House and Senate frequently travel overseas on congressional delegations (“CODELs”) to confer with foreign leaders, investigate problems that arise, promote the interests of the United States and constituents, and even represent the president. Moreover, many of these activities have occurred ever since the Founding. Together, they comprise an understudied field of legislative diplomacy.

This Article has two purposes:

The first is to use State Department cables from WikiLeaks, a recent compilation of public reports, and original historical sources to provide a uniquely detailed, descriptive account of legislative diplomacy. The second is to develop theories about the practice’s constitutionality. Text, original meaning, and customary practice suggest that the separation of diplomacy powers is more complicated than commonly assumed and that those powers do not belong exclusively to the president. The analysis undermines the “sole organ” metaphor, serves as a counterpoint to the widely held view that authority over foreign affairs belongs overwhelmingly to the executive, and carries practical implications for the execution of U.S. foreign relations.

Серед правознавців існує думка, що Конституція США наділяє президента винятковими повноваженнями у сфері офіційних дипломатичних відносин з іноземними державами.

На практиці Конгрес і його члени регулярно спілкуються за власними каналами.

Так, Конгрес приймає глав урядів і підтримує офіційні контакти з парламентами інших країн, а члени Палати представників і Сенату часто виїжджають за кордон у складі офіційних делегацій Конгресу (ОДК), щоб зустрітися з іноземними лідерами, ознайомитися на місці з актуальними проблемами, просувати інтереси Сполучених Штатів і виборців і навіть представляти президента.

Більше того, багато цих заходів проводяться з дня заснування США; у сукупності вони складають маловивчену галузь законодавчої дипломатії.

Ця стаття має дві мети.

Перша – подати на основі телеграм Держдепартаменту, оприлюднених WikiLeaks, а також на підставі добірки недавніх публічних звітів і оригінальних історичних джерел першу в своєму роді докладну розповідь про законодавчу дипломатію. Друга мета – теоретично обґрунтувати конституційність цієї практики. Текст документів, їхній первісний зміст і усталена практика показують, що поділ дипломатичних повноважень є складнішим, аніж прийнято вважати, і що вони не належать винятково президенту. Аналіз руйнує стереотип «єдиного органу», спростовує широко поширену думку про те, що переважна частина зовнішньополітичних функцій закріплена за виконавчою владою, і містить висновки, що мають практичне значення для міжнародних відносин США.

Table of Contents

INTRODUCTION

I. Modern Practice

A. Contemporary Evidence

1. Foreign Travel
2. Domestic Contacts

B. Antecedents

II. Executive Power as a Limiting Principle

A. Textual Dimensions

1. Functional Breadth
2. Capacity
3. Exclusivity

B. Original Meaning

1. Concerns About Institutional Capacity
2. Practice of Members of Congress
3. Practice of Congress

C. Executive Delegation

III. Legislative Diplomacy Powers

A. Theories Based on the Enumerated Powers Doctrine

1. Express Power: War Declarations
2. Implied Power: Extraterritorial Investigations

B. Limits on the Enumerated Powers Doctrine

C. Beyond Enumerated Powers

CONCLUSION

Зміст

ВСТУП

I. Сучасна практика

A. Сучасні свідчення

1. Закордонні поїздки
2. Зустрічі на своєму полі

B. Історія питання

II. Виконавча влада як стримуючий фактор

A. Текстуальний аспект

1. Функціональний діапазон
2. Компетенція
3. Ексклюзивність

B. Первинний сенс

1. Побювання щодо інституційної компетенції
2. Практика членів Конгресу
3. Практика Конгресу

C. Делегування повноважень виконавчої влади

III. Повноваження законодавчої дипломатії

A. Теорії, засновані на доктрині перелічених повноважень

1. Прямо обумовлені повноваження: оголошення війни
2. Передбачувані повноваження: екстериторіальні розслідування

B. Межі доктрини перелічених повноважень

C. За межами перелічених повноважень

ВИСНОВКИ

INTRODUCTION

In the midst of various disagreements over the allocation of foreign affairs powers between the president and Congress, there is unanimous agreement on at least one point: the president holds an exclusive power to carry on official diplomatic communications with foreign governments. As Louis Henkin explained, “From the beginning, the President has been the organ of communication with foreign governments and has had control of the principal channels of information—making the President the voice as well as the eyes and ears of the United States.”¹

The extent of the academic consensus on this point is impressive. It is longstanding.² It reflects the conclusions of a significant number of scholars.³ And it draws support even from those who generally oppose claims of broad executive power in foreign affairs.⁴ To put it simply, “Everyone agrees that the President has the exclusive power of official communication with foreign governments.”⁵ Indeed, according to Edward Corwin, “[T]here is no more securely established principle of constitutional practice than the exclusive right of the President to be the nation’s intermediary in its dealings with other nations.”⁶ The literature thus creates the impression of an unassailable constitutional principle. I call this the diplomacy power orthodoxy.

Expressions of the orthodoxy locate the president’s power in any of several clauses of Article II ⁷ and claim the support of original meaning. ⁸

The accepted understanding is that the Founders viewed an exclusively executive diplomacy power as necessary for the United States to respond quickly to international events, preserve secrecy, speak with a single voice, and negotiate from a position of strength.⁹

ВСТУП

Незважаючи на суперечки з приводу розподілу повноважень між президентом і Конгресом у закордонних справах зберігається одностайна згода щодо одного моменту: президент має виняткові повноваження для ведення офіційних дипломатичних зносин з іноземними державами.

Як писав Луї Генкін, «від самого початку президент виконував роль органу комунікації з іноземними урядами і контролював основні канали інформації, що робило його як голосом, так і очима, й вухами Сполучених Штатів».¹

Ступінь академічного консенсусу з цього питання вражає,² що відбиває думку значної кількості вчених ³ і знаходить підтримку навіть у противників тези про широкі права виконавчої влади у зовнішній політиці.⁴

Ще простіше, «усі згодні, що президент володіє винятковими повноваженнями у сфері офіційного спілкування з іноземними державами».⁵

Дійсно, за словами Едварда Корвіна, «немає надійнішого принципу конституційної практики, ніж виняткове право президента бути посередником у зносинах Сполучених Штатів з іншими країнами».⁶ Література, таким чином, створює враження непорушного конституційного принципу. Я називаю це ортодоксальним поглядом на дипломатичні повноваження.

З ортодоксальної точки зору, джерела повноважень президента можна знайти в будь-якому з декількох пунктів статті II Конституції⁷ – як і підтвердження первинного значення цих положень.⁸ Відповідно до загальноприйнятого розуміння, батьки-засновники вважали, що Сполученим Штатам необхідні ексклюзивні дипломатичні повноваження виконавчої влади, щоб швидко реагувати на світові події, зберігати секретність, говорити одним голосом і вести переговори з позиції сили.⁹

Underlying this view is a concern that nonexecutive diplomacy powers, much like an independent foreign policy power for states, would introduce multifarious and even conflicting voices into the conduct of foreign affairs.

The orthodoxy, however, is both imprecise and incomplete—imprecise in that it tends to overstate the breadth of executive power, and incomplete in that it neglects the possibility of legislative power.

Far from absent, international diplomacy by Congress is longstanding, frequent, and widespread. In most cases, federal statutes facilitate the practice.¹⁰

Legislators travel abroad to investigate conditions in other countries, lobby foreign governments, negotiate agreements, speak on behalf of the president and the U.S. government, and even oppose executive policies.¹¹

For its part, Congress receives foreign delegations, maintains official contacts with foreign parliaments, and supports the international travel of its members.¹² Together, these practices comprise an understudied domain of legislative diplomacy.

Details about legislative diplomacy have long evaded scrutiny. The State Department and members of Congress keep most of the communications nonpublic.¹³ Statutory reporting requirements are minimal.¹⁴ News coverage is sporadic.

Legislators, moreover, may have political incentives to be less than candid about the substance or even occurrence of their contacts with foreign leaders.

As a result, the practice is a poorly understood mode of U.S. engagement with the world.

В основі цієї точки зору лежать побоювання, що дипломатичні повноваження інших гілок влади, як і права штатів на незалежну зовнішню політику, здатні привнести у вирішення закордонних справ різноголосся і навіть суперечності.

Такий погляд, однак, є одночасно і неточним, і неповним – неточним у тому сенсі, що він схильний перебільшувати широту повноважень виконавчої влади, а неповним, бо не бере до уваги можливість таких повноважень законодавчої гілки. Міжнародна дипломатія Конгресу не просто існує, її діяльність має давню традицію, носить постійний і широкий характер, у більшості випадків федеральні закони допомагають їй у цьому.¹⁰

Законодавці виїжджають за кордон, щоб на місці вивчити ситуацію, лобіювати ті чи інші ідеї серед їхніх офіційних представників, укладати угоди, виступати від імені президента і уряду США, а іноді виступати й проти політики виконавчої влади.¹¹

Зі свого боку, Конгрес приймає іноземні делегації, підтримує офіційні контакти з парламентами інших країн і сприяє закордонним поїздкам своїх членів.¹²

У сукупності це становить маловивчену галузь під назвою «законодавча дипломатія».

Тривалий час деталі законодавчої дипломатії вислизали від пильної уваги. Державний департамент і члени Конгресу не публікують більшої частини відповідних документів.¹³ Встановлені законом вимоги до звітності мінімальні.¹⁴

Висвітлення подій у новинах носить спорадичний характер. Більше того, законодавці можуть мати політичні причини бути менш відвертими щодо суті й навіть характеру їхніх контактів з іноземними лідерами. У результаті така практика являє собою погано зрозумілий спосіб взаємодії США зі світом.

WikiLeaks, however, has presented an unprecedented opportunity to evaluate this practice. In 2010 and 2011, the organization released to the public approximately 250,000 State Department cables, many of which provide extensive and often verbatim descriptions of communications between U.S. legislators and foreign officials.¹⁵

These cables make it possible to examine the practice of legislative diplomacy in more detail than ever before.

Together with other sources, such as federal travel reports, they help illuminate the total volume of the practice, its purposes, the destination countries, the senators and representatives involved, and the leaders with whom they meet.¹⁶

These details challenge the prevailing sense that diplomacy is an executive prerogative and call for a more nuanced account of the separation of powers.

Under the orthodoxy's influence, most legal analyses have treated the president's monopoly over official communication as a given, rather than as a point of criticism or elaboration, and the diplomacy power itself as doctrinally untextured.

Few scholars have acknowledged that legislative diplomacy occurs, and none have addressed the extent of its constitutionality.

One resulting problem is theoretical: the gap between theory and practice means either that Congress systematically violates the separation of powers or that the orthodoxy is incorrect—or, at the very least, incomplete.

A second problem is practical: lacking a theoretical foundation, legislative diplomacy occurs in a constitutional void that imposes no principled limits on the conduct of members of the House and Senate and offers no guidance on the extent to which planned communications are permissible.

A theory about the diplomacy powers of Congress would help alleviate these

WikiLeaks, однак, надала безпрецедентну можливість оцінити цю практику.

У 2010–2011 рр. організація оприлюднила близько 250 тис. телеграм Держдепартаменту, багато з яких містять докладний, часто дослівний виклад бесід законодавців США з іноземними офіційними особами.¹⁵

Ці телеграми дозволяють вивчити практику законодавчої дипломатії детальніше, ніж будь-коли раніше. Разом з іншими джерелами, такими як федеральні звіти про поїздки, вони допомагають виявити загальний обсяг цієї діяльності, її цілі, країни призначення, учасників – сенаторів і членів Палати представників, а також з ким з іноземних лідерів вони зустрічаються.¹⁶

Оприлюднені факти кидають виклик усталеній думці, що дипломатія є прерогативою виконавчої гілки влади, і вимагають тоншого аналізу поділу влади. Під впливом ортодоксального погляду більшість аналітиків досі вбачали в монополії президента на офіційну комунікацію не предмет критики або вивчення, а даність, розглядаючи дипломатичні повноваження як щось доктринально однорідне. Небагато вчених визнавали сам факт законодавчої дипломатії, і ніхто не задавався питанням, наскільки вона конституційна. Внаслідок цього одна з проблем має теоретичний характер: розрив між теорією і практикою означає або те, що Конгрес систематично порушує принцип поділу влади, або те, що ортодоксальний погляд помилковий, принаймні неповний. Друга проблема є практичною: за відсутності теоретичної бази законодавча дипломатія виникає в конституційному вакуумі, який не накладає принципових обмежень на поведінку членів Палати представників і Сенату і не дає вказівок щодо того, якою мірою є допустима запланована комунікація.

Теоретичне обґрунтування дипломатичних повноважень Конгресу сприяло б вирішенню цих проблем.

problems.

In developing this theory, I rely on several key terms. “Diplomacy” denotes any act of communication with a foreign government by a U.S. government institution or official.¹⁷

Under this general definition are categories that differ based on the branch of the federal government that is involved, the capacity in which the communicator speaks, and the communicative purpose: “Legislative diplomacy” is diplomacy by Congress or one of its members, while “executive diplomacy” is diplomacy by an executive agency or official; “sovereign diplomacy” is diplomacy on behalf of the United States, while “subsovereign diplomacy” is on behalf of any component of the U.S. government, such as Congress; and “investigatory diplomacy” is diplomacy carried out for the purpose of collecting information, while “noninvestigatory diplomacy” is for any other purpose, such as lobbying foreign governments. Permutations of these categories yield a matrix of practices. For example, a member of Congress who speaks with a foreign official on behalf of Congress for an investigatory purpose engages in investigatory, subsovereign, legislative diplomacy. This categorization scheme will facilitate the constitutional analysis that follows.

This Article proceeds in three parts.

Part I reveals the results of a thorough investigation into the nature and extent of modern legislative diplomacy.

A comprehensive review of WikiLeaks cables describing diplomacy conducted by members of the 111th Congress in 2009 shows that individual legislators participate for a variety of reasons—ranging from fact-finding to representing constituents—and that the practice is a systemic feature of U.S. engagement with other countries.

Розвиваючи цю теорію, я використовую ряд ключових термінів. «Дипломатія» означає будь-який акт спілкування державної установи або посадової особи США з іноземним урядом.¹⁷

Залежно від гілки федерального уряду, до якої належить переговорник, від тієї якості, в якій він виступає, і мети спілкування це загальне визначення ділиться на кілька категорій. «Законодавча дипломатія» – це дипломатія Конгресу або одного з його членів, «виконавча» – дипломатія органу виконавчої влади або її посадової особи; «суверенна» – дипломатія від імені Сполучених Штатів; «субсуверенна» – від імені будь-якої складової частини уряду США, наприклад, Конгресу; і, нарешті, «розслідувальна дипломатія», спрямована на збір інформації, і «дипломатія, не пов’язана з розслідуваннями», котра реалізується з будь-якою іншою метою, такою як лобіювання іноземних урядів. Перестановки цих категорій дають нам матрицю практик.

Наприклад, член Конгресу, який спілкується з іноземною посадовою особою від імені Конгресу з метою проведення розслідування, бере участь у розслідувальній субсуверенній законодавчій дипломатії. Така схема категоризації полегшить нам подальший конституційний аналіз.

Ця стаття складається з трьох частин.

У частині I подано результати ретельного дослідження характеру і масштабів сучасної законодавчої дипломатії. Всебічний аналіз телеграм WikiLeaks з описом дипломатичних зусиль членів 111-го конгресу у 2009 р. показує, що окремі законодавці беруть участь у цій діяльності з цілого ряду причин – від бажання встановити факти до представлення інтересів виборців – і що ця практика є системною особливістю взаємодії США з іншими країнами.

For example, in 2009 alone, members of the House and Senate took over 2,000 official trips abroad and, in doing so, visited at least 117 foreign countries and met with numerous foreign leaders. Lobbyist reports and other primary sources also show extensive contact between foreign governments and Congress.

Part II theorizes about the constitutionality of legislative diplomacy by evaluating the orthodoxy's foundations in the text and original meaning of Article II.

The claim here is simple: the contours of the executive diplomacy power leave room for a legislative counterpart in at least one sense, and possibly a second as well. First, in granting the president the power to communicate on behalf of the United States, Article II leaves open the possibility that individual legislators and Congress can communicate with foreign officials in a subsovereign capacity. Canonical indicia of original meaning confirm as much.

For example, members of the first Congress frequently conferred with foreign diplomats about official business, Congress itself corresponded with foreign governments through executive channels,¹⁸ and the Washington Administration did not object to these practices.¹⁹

Second, legislative diplomacy raises the novel question of whether there is an executive power of horizontal delegation, whereby the president can deputize officers from another branch to carry out executive power. Although the delegation power's textual provenance is questionable, customary practice suggests that it exists: presidents have used both federal legislators and judges to carry out the Article II power to represent the United States in international fora on a number of occasions throughout U.S. history.

Наприклад, тільки у 2009 р. члени Палати представників і Сенату здійснили понад 2000 офіційних поїздок за кордон, відвідавши не менше 117 країн і зустрівшись із цілою низкою іноземних лідерів. Звіти лобістів та інші першоджерела також свідчать про широкі контакти між іноземними урядами та Конгресом.

У частині II автор теоретизує довкола конституційності законодавчої дипломатії, оцінюючи обґрунтованість ортодоксального погляду з точки зору формулювань і первісного значення статті II. Ідея проста: контури дипломатичних повноважень виконавчої влади залишають місце для законодавчого аналога принаймні в одному аспекті, а можливо, і в двох. По-перше, надаючи президенту повноваження спілкуватися від імені Сполучених Штатів, стаття II залишає відкритою можливість того, що окремі законодавці і Конгрес можуть спілкуватися з іноземними посадовими особами в субсуверенній якості. Канонічні ознаки первісного значення підтверджують це. Наприклад, члени першого Конгресу часто радилися з іноземними дипломатами з офіційних питань, сам Конгрес листувався з іноземними урядами, використовуючи виконавчі канали,¹⁸ і адміністрація Вашингтона не заперечувала проти такої практики.¹⁹

По-друге, у зв'язку із законодавчою дипломатією виникає нове питання: чи може президент призначати посадових осіб з іншої гілки влади для здійснення повноважень виконавчої гілки? Хоча знайти цьому підтвердження десь у тексті навряд чи вийде, практика підказує, що може: президенти неодноразово, протягом усієї історії США, залучали як федеральних законодавців, так і суддів для здійснення повноважень за статтею II, а саме коли йшлося про потребу представляти Сполучені Штати на різних міжнародних форумах.

Part III concludes by developing positive theories of constitutionality under Article I.

Here, the argument is that the orthodoxy oversimplifies the separation of powers by neglecting ways in which the Constitution empowers Congress independently to conduct official diplomacy.

The specific theory of empowerment depends primarily on one's view about the applicability of the doctrine of enumerated powers, which holds that the words and implications of the Constitution's written text are the exclusive foundation for federal power.

Section III.A argues that, if the doctrine applies, Congress has power only to declare war and to engage in other international communications for the limited purpose of investigating extraterritorial facts. Under this analysis, noninvestigatory communications by Congress are mostly unconstitutional.

Section III.B then questions on three grounds whether the enumerated powers doctrine applies: First, Article I is generally agnostic to the conduct of individual members of the House and Senate.

Second, Justice Frankfurter's *Youngstown* concurrence and a series of more recent cases establish that customary executive practice and legislative acquiescence can form a nontextual gloss on executive power in foreign affairs.²⁰

While legislative diplomacy raises the converse question of whether legislative custom and executive support can adjust the scope of legislative power, custom-based functionalism can work in both directions. And third, the Supreme Court's decision in *Curtiss-Wright* suggests that the fundamental source of foreign affairs powers is an extraconstitutional concept of national sovereignty.²¹

Частина III завершується розробкою позитивних теорій конституційності відповідно до статті I.

У цьому разі наш аргумент полягає в тому, що ортодоксальний погляд надмірно спрощує поділ влади, нехтуючи способами, за допомогою яких Конституція уповноважує Конгрес самостійно проводити офіційну дипломатію. Конкретна теорія наділення повноваженнями залежить у першу чергу від вашої думки про використання доктрини перелічених повноважень, згідно з якою формулювання і сенс письмового тексту Конституції є винятковою основою федеральної влади. У розділі III.A стверджується: якщо доктрина використовується, Конгрес має право тільки оголошувати війну і брати участь в інших міжнародних зносинах з обмеженою метою розслідувати екстериторіальні події. При такому аналізі закордонна діяльність Конгресу, не пов'язана з розслідуваннями, здебільшого суперечить Конституції.

Далі, в розділі III.B, ставиться питання, чи застосовується доктрина перелічених повноважень. При цьому наводяться три аргументи. По-перше, стаття I, як правило, не враховує поведінки окремих членів Палати представників і Сенату. По-друге, як показали збіжні думки судді Франкфуртера у справі компанії *Youngstown* і ряд пізніших справ, звичайна практика виконавчої влади і мовчазна згода законодавців можуть без слів вигідно представляти повноваження виконавчої гілки влади у закордонних справах.²⁰

Хоча законодавча дипломатія піднімає протилежне питання – чи може законодавча традиція за підтримки виконавчої влади регулювати повноваження законодавців у сфері закордонних справ, бо заснований на звичаї функціоналізм може спрацювати і в ту, і в іншу сторону. І, по-третє, рішення Верховного суду у справі компанії *Curtiss-Wright* передбачає, що основним джерелом повноважень у сфері закордонних справ є позаконституційна концепція національного суверенітету.²¹

The first point means that the enumerated powers doctrine does not apply, even on its own terms, to individual diplomacy that lacks an institutional signature.

The second and third are subjects of varying levels of criticism but provide reason at least to question whether any legislative diplomacy requires an affirmative foundation in Article I.

Section III.C in turn operates on the premise that the enumerated powers doctrine does not apply. In this analysis, no Article I justification is needed, and the only task is to explain why legislative diplomacy is constitutional under a nontextual framework.

Due to the frequent, widespread, and longstanding nature of the practice and executive acquiescence, communications that do not intrude on Article II power are likely entitled to the status of constitutional custom under a converted Frankfurter analysis. Similarly, customary practice helps explain how, under Curtiss-Wright, any portion of an extraconstitutional diplomacy power could belong to Congress rather than to the president.

The result under these analyses is that subsovereign diplomacy by Congress is constitutional regardless of whether the communications have an investigatory purpose. I conclude with a brief discussion of implications.

I. MODERN PRACTICE

In reading the literature on U.S. foreign relations law, one gets the impression that the executive alone holds constitutional authority to carry on international diplomatic communications, but in fact Congress and its membership have communicated with foreign governments since the Founding.²²

Перший пункт означає, що доктрина перелічених повноважень непридатна, навіть на своїх власних умовах, до індивідуальної дипломатії без участі того чи іншого державного інституту. Другий і третій пункти викликають критичні зауваження різного ступеня, але принаймні дають підстави сумніватися в тому, що для будь-якої законодавчої дипломатії необхідно знайти обґрунтування в статті I.

Розділ III.C зі свого боку виходить з передумови, що доктрина перелічених повноважень є непридатною. При такому аналізі обґрунтування згідно зі статтею й не потрібне, і єдине завдання полягає в тому, щоб пояснити, чому законодавча дипломатія є конституційною «без текстового оформлення».

З огляду на частий, повсюдний і давній характер даної практики і мовчазну згоду з боку виконавчої гілки влади зовнішні зносини, що не порушують повноваження за статтею II, ймовірно, мають право на статус конституційного звичаю відповідно до аналізу доводів Франкфуртера. Аналогічно звичайна практика допомагає пояснити, чому відповідно до рішення у справі Curtiss-Wright будь-яка частина позаконституційних дипломатичних повноважень могла б належати Конгресу, а не президенту. Результатом аналізу всіх трьох аргументів є те, що дипломатія під егідою Конгресу є конституційною незалежно від того, чи має комунікація з іноземними представниками розслідувальну мету. Наприкінці я коротко скажу про значення цих висновків.

I. СУЧАСНА ПРАКТИКА

Читаючи літературу про законодавство США у сфері міжнародних відносин, складається враження, що тільки виконавча влада наділена конституційними повноваженнями на міжнародні дипломатичні контакти, але насправді Конгрес і його члени спілкуються з іноземними урядами з моменту заснування США.²²

Today, this practice has a variety of manifestations. Groups of legislators form official and unofficial congressional delegations (“CODELS” and “NODELS,” respectively) and travel overseas to confer with foreign leaders.²³ Conversely, members of the House and Senate receive representatives of foreign governments in the United States.²⁴ And legislators communicate with foreign officials by telephone, fax, letter, and email.²⁵

These practices are widespread.²⁶ They are also, however, difficult to document. Many of the contacts are simply not in the public record, and even the available documentation is both voluminous and scattered among several sources.²⁷ As a result, it is impossible to capture the full extent of the modern practice, particularly over the course of years.

This Part, therefore, takes on the more manageable task of aggregating the existing evidence of legislative diplomacy that occurred in 2009, which corresponds with the first session of the 111th Congress and is the most recent year for which the available evidence is the most complete.²⁸ Section I.A focuses on the contemporary practice. Section I.B places the contemporary evidence into historical context by revealing some of the antecedent practices of the nineteenth and twentieth centuries.

The goal is to provide the most detailed account of modern legislative diplomacy to date and, in turn, the empirical foundation for a new constitutional analysis.

A. Contemporary Evidence

The contemporary evidence comes from several sources. The Congressional Record contains reports on the countries to which members of the House and Senate travel on public funds,²⁹ while the Office of the Clerk of the House of Representatives and the Senate Office of Public Records publish reports on privately financed travel.³⁰

Нині ця практика має найрізноманітніші прояви. Групи законодавців формують офіційні й неофіційні делегації Конгресу (ОДК і НОДК відповідно) і виїжджають за кордон для зустрічей з іноземними лідерами.²³

І навпаки, члени Палати представників і Сенату приймають представників іноземних урядів у Сполучених Штатах.²⁴

Також законодавці спілкуються з іноземними офіційними особами телефоном, факсом, звичайною та електронною поштою.²⁵

Такі контакти широко поширені.²⁶ Однак їх також важко документувати. Чимало з них просто відсутні у відкритих джерелах, і навіть доступна документація є одночасно об’ємною і розкиданою в цілому ряді джерел.²⁷

У результаті неможливо повною мірою охопити сучасну практику, особливо протягом багатьох років.

Таким чином, у цій частині статті ми спробуємо взяти на себе більш здійсненне завдання з узагальнення існуючих свідчень законодавчої дипломатії, що мала місце у 2009 р., тобто відповідає першій сесії 111-го Конгресу і є останнім роком із найповнішою доказовою базою.²⁸

Розділ I.A присвячено сучасній практиці. У розділі I.B розглянуто сучасні свідчення в історичному контексті, описано практику, що існувала у XIX–XX ст. Мета полягає в тому, щоб представити якомога докладніший на сьогоднішній день звіт про сучасну законодавчу дипломатію і створити емпіричну основу для нового конституційного аналізу.

A. Сучасні свідчення

Сучасні свідчення містяться в декількох джерелах. Офіційний бюлетень Конгресу США публікує звіти про країни, куди їздять члени Палати представників і Сенату за державний кошт,²⁹ а Офіс секретаря Палати представників й Управління державних архівів Сенату – про поїздки, що фінансуються з приватних джерел.³⁰

Interviews with former senior officials in the State Department illuminate the process of interbranch collaboration. Approximately 700 State Department cables from WikiLeaks in turn offer detailed accounts of travel purposes and the types of communications that federal legislators had with foreign officials in 2009.³¹ This Section assembles and analyzes these sources.

1. Foreign Travel

a. Anecdotal Evidence

CODEL travel reflects a process of close cooperation between legislative and executive officials. Most trips occur at the initiative of the legislators themselves, with the executive playing the role of facilitator.³² The Department of Defense reserves available military aircraft for transportation,³³ while the State Department's Bureau of Legislative Affairs works with local embassy staff to arrange accommodations and other logistical assistance.³⁴

State Department officials in Washington at times confer with CODEL members in advance to coordinate the content of the members' planned communications with the host government.³⁵ Local embassy staff also play an important supporting role by sending reports to brief CODEL members on local conditions,³⁶ offering suggestions about foreign leaders with whom CODELs should meet, providing briefings on political and economic conditions on arrival,³⁷ and joining CODELs in meetings with foreign leaders.³⁸

Ultimately, however, delegations themselves decide where to go, whom to visit, and what to say.³⁹

The State Department does not claim power to prohibit CODELs from traveling abroad.⁴⁰ The WikiLeaks cables document a practice of local embassies "granting" country clearance⁴¹ and thus seemingly

Інтерв'ю з колишніми високопоставленими посадовцями Держдепартаменту проливають світло на співпрацю різних гілок влади у цій галузі. Приблизно 700 телеграм Держдепартаменту, опубліковані WikiLeaks, містять докладні звіти про цілі поїздок і характер зустрічей федеральних законодавців з іноземними офіційними особами 2009 р.³¹ У цьому розділі зібрано і проаналізовано всі ці джерела.

1. Закордонні поїздки

a. Розрізнені відомості

Поїздки ОДК відображають тісну співпрацю між посадовими особами законодавчої та виконавчої гілок влади. Більшість поїздок відбувається з ініціативи самих законодавців, при цьому виконавча влада грає роль посередника.³² Міністерство оборони виділяє вільні військові літаки для перевезення,³³ тоді як Бюро з законодавчих питань Держдепартаменту працює зі співробітниками посольства в країні для організації розміщення та іншої матеріально-технічної допомоги.³⁴ Іноді посадові особи Держдепартаменту у Вашингтоні заздалегідь проводять з членами ОДК наради, щоб узгодити зміст запланованих зустрічей з урядом приймаючої країни.³⁵ Співробітники посольства в країні також відіграють важливу допоміжну роль, направляючи членам ОДК інформацію про місцеві умови,³⁶ висловлюючи пропозиції, з ким з іноземних лідерів слід зустрітися, проводячи інструктаж про політичну та економічну ситуацію в країні після прибуття³⁷ і супроводжуючи членів делегації на зустрічах з іноземними лідерами.³⁸

Але, в кінцевому рахунку, делегації самі вирішують, куди їм їхати, з ким зустрічатися і що говорити.³⁹

Державний департамент не претендує на те, щоб мати право забороняти ОДК виїжджати за кордон.⁴⁰ Телеграми WikiLeaks документують практику, коли посольства на місцях «дають добро» на приїзд делегації⁴¹

possessing authority to decide whether a CODEL can visit, but legislators and State Department officials understand this practice as a formality rather than a reflection of constitutional prerogative.⁴²

In the rare event that the State Department disapproves of a proposed CODEL due to poor security in the host country or anticipated diplomatic complications, executive officials attempt simply to dissuade the legislators from traveling abroad or, if that does not work, withdraw logistical support.⁴³

Legislators generally cooperate.⁴⁴

In the past, however, some have traveled to places such as Syria, Cuba, and Gaza, notwithstanding opposition from the executive branch.⁴⁵ And although this behavior appears to be exceptional,⁴⁶ some have questioned executive policies during meetings with foreign governments.⁴⁷

Still others have refused to pursue diplomatic contacts with particular countries, notwithstanding executive encouragement.⁴⁸

More substantively, CODEL communications cover a vast geographic and policy terrain. Legislators raise issues ranging from terrorism to free trade agreements to human rights and environmental concerns.⁴⁹ They also converse with all manner of foreign officials. In 2009, CODEL members met with heads of state such as Bashar al-Assad, Hosni Mubarak, Ehud Olmert, Taro Aso, Alvaro Uribe, Alyaksandr Lukashenka, and Robert Mugabe, plus a wide range of ministers, legislators, judges, nongovernmental organizations (“NGOs”), and religious and business figures.⁵⁰

The majority of these contacts, however, were with what we would deem “executive” officials, such as ministers and bureaucrats; interparliamentary contacts were less common,⁵¹ and contacts with foreign judges were virtually nonexistent.⁵²

і тому, здавалося б, мають повноваження вирішувати, чи може ОДК відвідати дану країну, але законодавці і чиновники Держдепартаменту бачать в цьому швидше формальність, ніж відображення конституційних прерогатив.⁴²

У рідкісних випадках, коли Держдепартамент не схвалює запропоновану поїздку ОДК з міркувань безпеки або через можливі дипломатичні ускладнення, посадові особи виконавчої влади намагаються відмовити законодавців від поїздки або, якщо це не спрацює, відмовити їм у матеріально-технічному забезпеченні.⁴³ Як правило, законодавці йдуть назустріч,⁴⁴ але бували випадки, коли вони вирушали в такі місця, як Сирія, Куба і сектор Гази всупереч думці виконавчої влади.⁴⁵ І хоча таку поведінку можна вважати винятком,⁴⁶ ряд законодавців на зустрічах з іноземними офіційними особами ставили під сумнів дану політику виконавчої влади.⁴⁷ Інші відмовлялися від дипломатичних контактів з тими чи іншими країнами, незважаючи на прохання з боку виконавчої влади.⁴⁸

Істотніше, що візити ОДК охоплюють досить велику географічну і політичну територію. Законодавці піднімають різноманітні питання – від боротьби з тероризмом до угод про вільну торгівлю, прав людини та екологічних проблем.⁴⁹ Вони спілкуються з різними представниками інших країн. У 2009 р. члени ОДК зустрілися з главами держав, такими як Башар Асад, Хосні Мубарак, Егуд Ольмерт, Таро Асо, Альваро Урібе, Аляксандр Лукашенко і Роберт Мугабе, а також з широким колом міністрів, законодавців, суддів, лідерів неурядових організацій (НУО), релігійних діячів і бізнесменів.⁵⁰

Однак більша частина цих контактів була з тими, кого ми назвали б представниками виконавчої влади, такими як міністри і старші посадовці; міжпарламентські контакти були менш поширені,⁵¹ а контактів з іноземними судьями практично не було.⁵² Члени ОДК зазвичай виступали тільки від свого

CODEL members usually spoke only for themselves or for Congress⁵³ but also appeared with some frequency to make representations on behalf of the executive branch or the United States.⁵⁴

A variety of motivations appear to drive CODEL travel. By far the most common is fact-finding.⁵⁵

An overwhelming majority of the WikiLeaks cables show legislators using foreign travel at least in part to gather information about economic, political, and social conditions in host countries. In many cases, CODEL members obtain information through discussions with their foreign counterparts.

For example, during a trip to China in May 2009, a CODEL comprising House Speaker Nancy Pelosi and four other members of Congress held meetings with President Hu Jintao, the mayor of Shanghai, the chairman of the Shanghai Municipal People's Congress Standing Committee, the Catholic bishop of Shanghai, the American Chamber of Commerce and U.S.–China Business Council, and chief executive officers of various American and Chinese businesses.⁵⁶

During the course of their meetings, CODEL members inquired about issues ranging from religious liberty and human rights to business conditions for American companies, the protection of intellectual property rights, and possible solutions to climate change.⁵⁷

In other cases, CODEL members use foreign travel as an opportunity for firsthand observation. In August 2009, for example, Congressman Keith Ellison visited refugee camps in Darfur to observe conditions and evaluate the need for assistance.⁵⁸

The understanding, it seems, is that these kinds of investigatory acts are helpful to the legislative process because they enable members of the House and Senate to ask their own questions, learn about foreign conditions through firsthand observation rather than third-party reports,⁵⁹ and

власного імені або від імені Конгресу⁵³, проте нерідко робили заяви від імені виконавчої влади або Сполучених Штатів.⁵⁴ Для поїздок ОДК існують різні мотиви. Безумовно, найпоширенішим є мотив встановлення фактів.⁵⁵

Переважає більшість телеграм WikiLeaks свідчить, що законодавці використовують закордонні поїздки – принаймні частково – для збору відомостей про економічні, політичні та соціальні умови в країнах, які відвідують.

У багатьох випадках члени ОДК отримують інформацію в ході бесід зі своїми закордонними колегами. Наприклад, під час поїздки до Китаю у травні 2009 р. група, що складалася зі спікера Палати представників Ненсі Пелосі і ще чотирьох членів Конгресу, провела зустрічі з Ху Цзіньтао, мером Шанхаю, головою Постійного комітету Шанхайських муніципальних Зборів народних представників, католицьким єпископом Шанхаю, Американською торговою палатою та Американсько-китайською діловою радою, а також директорами різних американських і китайських компаній.⁵⁶

У ході бесід члени ОДК цікавилися різними питаннями, починаючи від свободи віросповідання і прав людини і закінчуючи умовами ведення бізнесу для американських компаній, захистом прав інтелектуальної власності та можливими рішеннями проблеми зміни клімату.⁵⁷

В інших випадках члени ОДК використовують закордонні поїздки як можливість для безпосереднього спостереження. Так, у серпні 2009 р. конгресмен Кіт Еллісон відвідав табори біженців у Дарфурі, щоб ознайомитися з умовами і оцінити потреби у допомозі.⁵⁸

Судячи з усього, існує розуміння, що такого роду розслідування корисні для законодавчого процесу, оскільки вони дозволяють членам Палати представників і Сенату діяти самостійно, дізнаватися про становище в інших країнах з перших рук, а не зі звітів третіх осіб,⁵⁹ отже, складати власну думку про

consequently form their own impressions about appropriate action.

WikiLeaks shows that legislators also travel abroad to communicate information to foreign governments. CODEL members frequently lobby for specific actions deemed favorable to U.S. national interests. For example, during a February 2009 meeting with the Syrian vice president, then-Senator John Kerry pressed the Syrian government to avoid interfering with democratic elections in Lebanon, “help[] Special Envoy George Mitchell to sustain a cease fire in Gaza, and . . . stop[] the flow of foreign fighters through Syria to Iraq.”⁶⁰

In April 2009, Senator Jeff Sessions encouraged Pakistan to improve its monitoring of the Afghan border so that security conditions would not further deteriorate.⁶¹

In August 2009, Senator Jim Webb pushed for Vietnam to use its influence with Burma to obtain Aung San Suu Kyi’s release from house arrest.⁶²

In addition, legislators use their contacts with foreign officials as an opportunity to represent domestic constituents with international interests, such as large corporations.

For example, in a meeting with the Chinese minister of commerce, then-Congressman Mark Kirk pressed for delayed implementation of a Chinese regulation that would have adversely affected Baxter Healthcare,⁶³ a corporation that was headquartered in the congressman’s district.

In a meeting with the president of Algeria, Senator Saxby Chambliss raised the possibility of opening a flight route to Algeria on Delta Airlines, which is headquartered in the senator’s home state of Georgia.⁶⁴

On other occasions, legislators have promoted nonbusiness constituent interests on issues ranging from product safety to immigration.⁶⁵

The executive, in turn, has its own motivations for supporting these activities. Facilitating legislative diplomacy can

належну реакцію США.

З публікацій WikiLeaks видно також, що законодавці виїжджають за кордон для передачі інформації іноземним урядам. Члени ОДК часто лобіюють ті чи інші дії, які можуть бути вигідні національним інтересам США. Наприклад, на зустрічі у лютому 2009 р. з віцепрезидентом Сирії тодішній сенатор Джон Керрі переконував сирійський уряд утриматися від втручання в демократичні вибори у Лівані, а замість цього «допомогти спеціальному посланцю Джорджу Мітчеллу забезпечити припинення вогню в Газі і ... зупинити потік іноземних бойовиків через Сирію в Ірак».⁶⁰

У квітні 2009 р. сенатор Джефф Сешнс дав Пакистану зрозуміти, що ситуація з регіональною безпекою погіршиться, якщо не підвищити пильність на афганському кордоні.⁶¹

У серпні 2009 р. сенатор Джим Вебб наполіг, щоб В’єтнам використав свій вплив у Бірмі і домігся звільнення Аун Сан Су Чжі з-під домашнього арешту.⁶²

Крім того, законодавці використовують свої контакти з іноземними посадовими особами як можливість представляти інтереси місцевих виборців, в тому числі за кордоном – зокрема, й інтереси великих компаній. Наприклад, на зустрічі з міністром торгівлі Китаю тодішній конгресмен Марк Кірк переконував його відстрочити введення в дію постанови, яка негативно відбилася б на справах Baxter Healthcare ⁶³ – корпорації, чия штаб-квартира знаходилася в окрузі конгресмена.

На зустрічі з президентом Алжиру сенатор Саксбі Чамблісс говорив про рейси в цю країну авіакомпанії Delta Airlines, штаб-квартира якої розташована в Джорджії, рідному штаті сенатора.⁶⁴ В інших випадках законодавці просували інтереси некомерційних організацій з різних питань, починаючи від безпечності імпортованої продукції і закінчуючи імміграцією.⁶⁵

У виконавчої влади також є власні мотиви для підтримки цієї діяльності. Сприяння законодавчій дипломатії може посилити двопартійну підтримку зовнішньої політики

enhance bipartisan support for executive foreign policies.⁶⁶ A 1947 trip by Senator Everett Dirksen and several others, for example, helped to develop legislative support for the Marshall Plan,⁶⁷ and Senate involvement in negotiations has helped to cultivate legislative support for arms control treaties.⁶⁸

Additionally, the executive may enhance the credibility and palatability of a message by employing as the messenger a legislator who has a particularly good rapport with a foreign government, perhaps due to his or her voting record or personal background.⁶⁹ Using CODELs as de facto agents also enables the president to indirectly pressure or reward foreign governments and thus minimize the potential political repercussions of that pressure.⁷⁰ Finally, executive officials understand and support the “educational” benefits that accompany the practice.⁷¹

The general view is that legislative diplomacy is on the whole helpful to both U.S. foreign relations and the legislative process.⁷²

b. Aggregated Travel Data

WikiLeaks is useful as a source of anecdotal evidence, but it cannot convey a complete sense of the contemporary practice because the organization neither obtained nor made available to the public all of the State Department’s cables for 2009 or any other year. According to one estimate, an annual average of 40 percent of the cables cross-referenced in the disclosed cables remain unavailable.⁷³

Moreover, even if WikiLeaks had disclosed a complete set of cables for 2009, it is not clear that the cables would have documented all relevant communications. Other resources are therefore necessary. This Section uses official reports on congressional travel to supplement the anecdotal evidence and provide a more complete sense of the contemporary practice, including who travels, how

виконавчої влади.⁶⁶

Наприклад, поїздка Еверетта Дірксона та інших сенаторів у 1947 р. допомогла забезпечити законодавчу підтримку плану Маршалла,⁶⁷ а участь Сенату в переговорах допомогла зміцнити законодавчу підтримку договорів про контроль над озброєннями.⁶⁸

Крім того, виконавча влада може підвищити достовірність і прийнятність політичного послання, використовуючи в якості посланця законодавця, що має особливо добрі ділові або особисті зв’язки з іноземним урядом.⁶⁹

Використання членів ОДК в якості фактичних агентів дозволяє також президенту побічно чинити тиск або винагороджувати іноземні уряди, а, значить, мінімізувати можливі політичні наслідки такого тиску.⁷⁰

Нарешті, посадові особи виконавчої влади розуміють і цінують переваги цієї практики для «розширення кругозору» законодавців.⁷¹ Загальна думка така, що законодавча дипломатія в цілому корисна як для міжнародних відносин США, так і для законодавчого процесу.⁷²

b. Зведені дані про поїздки

«Телеграми WikiLeaks» корисні як джерело розрізаних відомостей, але вони не можуть дати повного уявлення про сучасну практику, оскільки організація не отримала і не надала громадськості всіх телеграм Держдепартаменту за 2009-й або будь-який інший рік. Згідно з однією оцінкою, щороку в середньому 40% телеграм, на які є перехресні посилання в розкритих телеграмах, залишаються недоступними.⁷³

Більше того, навіть якби WikiLeaks розкрила повний набір телеграм за 2009 р. неясно, чи були б в цих телеграмах задокументовані усі пов’язані зі справою повідомлення. Тому необхідні інші ресурси. У цьому розділі наводяться офіційні звіти про поїздки членів Конгресу, щоб доповнити розрізнені відомості і дати повніше уявлення про сучасну практику, в тому числі про те, хто, як часто і куди їздить. Методика була проста: зібрати

frequently they travel, and where they travel.

The methodology was straightforward: collect all public data on publicly funded congressional travel,⁷⁴ add all public data on privately funded congressional travel,⁷⁵ and then add from the WikiLeaks cables all data that the public sources failed to include. The resulting figures capture the extent of the current practice in an unprecedented way.⁷⁶

This methodology has a few limits. First, even the combined figures from the public reports are incomplete. WikiLeaks, for example, reveals over 100 trips by federal legislators in 2009 that the public reports do not disclose.⁷⁷ But because WikiLeaks is itself an incomplete collection of cable traffic, it is unclear precisely how much additional undisclosed travel occurred, and one must view the numbers below as the lowest possible travel figures for 2009, rather than grand totals. Second, foreign travel is an imperfect proxy for legislative diplomacy.

Legislators at least occasionally travel overseas on official business without meeting with foreign officials,⁷⁸ and it is impossible to identify the extent of that practice because the public reports do not identify all of the individuals with whom CODELS meet.

To that extent, the figures below might overstate the volume of intergovernmental communications by U.S. legislators who travel abroad. Finally, the data do not include travel by congressional staff. Staff members frequently accompany legislators on CODELS and travel abroad on "STAFFDELS," or delegations comprising only staff members,⁷⁹ but I excluded that information to keep the data set manageable. Turning to the aggregated data, there are a variety of intriguing details. First, the data show who was engaged in diplomacy. Counting each country visit by each legislator as one trip, the sources document that a total of 420

всі загальнодоступні дані про поїздки членів

Конгресу, котрі фінансуються державою,⁷⁴ додати всі загальнодоступні дані про поїздки членів Конгресу, що фінансуються з приватних джерел,⁷⁵ а потім долучити з телеграм WikiLeaks усі дані, які не були включені в загальнодоступні джерела. Отримані цифри безпрецедентно широко відображають масштаби нинішньої практики.⁷⁶

Ця методологія, однак, має певні обмеження. По-перше, навіть зведені дані з публічних звітів є неповними. WikiLeaks, наприклад, розкриває дані більше 100 поїздок федеральних законодавців у 2009 р., які не оприлюднені в публічних звітах.⁷⁷ Але оскільки і сама WikiLeaks є неповним збором телеграмного обміну, неясно, скільки ще неоприлюднених поїздок мало місце, і тому наведені нижче цифри слід розглядати як мінімальні можливі дані про поїздки протягом 2009 р., а не як загальні підсумки. По-друге, закордонні поїздки є недосконалим засобом законодавчої дипломатії. Оскільки законодавці хоча б іноді виїжджають за кордон в офіційних справах, не зустрічаючись з іноземними офіційними особами,⁷⁸ точно визначити масштаби цієї практики неможливо, так як в публічних звітах вказуються не всі особи, з якими зустрічаються члени ОДК.

У цьому сенсі наведені нижче цифри можуть завищувати обсяг міжурядових зустрічей законодавців США, які виїжджають за кордон. Нарешті, дані не включають поїздок співробітників Конгресу.

Співробітники часто супроводжують законодавців у складі ОДК і самі виїжджають за кордон як члени ДСК ⁷⁹(делегаций, що складаються тільки зі співробітників Конгресу). Звернувшись до зведених даних, ми виявимо безліч інтригуючих деталей.

По-перше, дані показують, хто брав участь у законодавчій дипломатії. Якщо розглядати відвідування кожної країни тим чи іншим конкретним законодавцем як одну поїздку, то, згідно з джерелами, в цілому 420 федеральних

federal legislators, or 79% of the combined membership of the House and Senate, completed slightly more than 2,000 trips abroad in 2009.

Members of the House were responsible for 84.5% of this travel, for an average of 4 trips per member, while members of the Senate were responsible for 15.4%, for an individual average of 3.2 trips. Legislators from both parties participated in comparable measure: Democrats averaged 4.09 trips per legislator, while Republicans averaged 3.56.⁸⁰

The data also show, however, that legislators engaged in diplomacy unevenly: while some never went abroad even once, 54 legislators made at least 10 foreign trips during the year; the most frequent fliers were Eni Faleomavaega (D-AS) (24 trips), Jim McDermott (D-WA) (21), Adam Smith (D-WA) (17), Gabrielle Giffords (D-AZ) (16), Sheila Jackson Lee (D-TX) (16), Lindsey Graham (R-SC) (15), Greg Meeks (D-NY) (15), Jeff Miller (R-FL) (15), Solomon Ortiz (D-TX) (15), Dana Rohrabacher (R-CA) (15), and Joe Wilson (R-SC) (15). By comparison, Secretary of State Hillary Clinton made 47 trips to foreign countries over the same period.⁸¹

Although many of the legislators' visits were part of regional tours that combined stops in multiple countries, the numbers suggest that foreign travel is a significant commitment of time and energy for a non-trivial percentage of House and Senate membership.

The aggregated data also show that legislators traveled widely. CODELS visited at least 117 countries in 2009.⁸²

The most frequent destinations were Afghanistan (139 trips), Israel (134), Kuwait (119), the United Arab Emirates (86), Germany (73), Iraq (72), Pakistan (53), Jordan (49), Belgium (47), and Italy (47). Most of this travel was publicly funded—non-U.S.-government funds paid for only slightly more than 200 trips, or 9.8% of the total for the year. Legislators

законодавців, або 79% від загального числа членів Палати представників і Сенату в 2009 р. здійснили трохи більше 2000 поїздок за кордон.

На членів Палати представників припало 84,5% цих поїздок, в середньому по 4 поїздки на одного члена Палати, а на членів Сенату – 15,4%, в середньому по 3,2 поїздки на одного сенатора. Дані щодо законодавців від обох партій цілком порівнянні: демократи в середньому здійснили 4,09 поїздки на одного законодавця, республіканці – 3,56 поїздки.⁸⁰ Дані також показують, що захоплення дипломатією поширене серед законодавців нерівномірно: в той час як деякі з них протягом року жодного разу не виїжджали за кордон, 54 законодавця здійснили не менше 10 Закордонних поїздок. Найчастіше це були Ені Фалеомаваега (Д-Амер. Самоа) (24 поїздки), Джим Макдермотт (Д-Ваш.) (21), Адам Сміт (Д-Ваш.) (17), Габріель Гіффордс (Д-Аріз.) (16), Шейла Джексон Лі (Д-Тех.) (16), Ліндсі Грем (Р-П.Кар.) (15), Грег Мікс (Д-Н.Й.) (15), Джефф Міллер (Р-Фл.) (15), Соломон Ортіс (Д-Тех.) (15), Дана Рорабахер (Р-Кал.) (15) і Джо Вілсон (Р-П.Кар.) (15). Для порівняння, держсекретар Гіллари Клінтон за той же період здійснила 47 Закордонних поїздок.⁸¹

Хоча багато візитів законодавців були частиною регіональних турів, що включали відвідування декількох країн, цифри свідчать про те, що поїздки за кордон вимагають значних витрат часу і енергії для значної частини членів Палати представників і Сенату.

Зведені дані показують також широку географію поїздок. У 2009 р. ОДК відвідали не менше 117 країн.⁸² Найпопулярнішими напрямками були Афганістан (139 поїздок), Ізраїль (134), Кувейт (119), ОАЕ (86), Німеччина (73), Ірак (72), Пакистан (53), Йорданія (49), Бельгія (47) та Італія (47). Велику частину цих поїздок фінансувала держава – недержавні фонди США оплатили лише трохи більше 200 поїздок, або 9,8% від загального числа за рік. Законодавці не повідомляли про будь-які поїздки, що

did not report any foreign-government-funded travel.⁸³

Finally, the data helps to identify the committees whose members were most frequently involved.

Perhaps unsurprisingly, committees with primary jurisdiction over foreign policy matters—the House Foreign Affairs Committee and Senate Foreign Relations Committee—had the highest averages in terms of trips per member.⁸⁴

Other committees with topically related jurisdictions, such as the House and Senate Armed Services Committees, also had high averages, suggesting that at least some portion of legislative diplomacy is related to congressional committee work.

The Tables below summarize this information.

фінансуються іноземним урядом.⁸³

Нарешті, дані допомагають визначити комітети, члени яких найчастіше брали участь у цій діяльності. Не дивно, що профільні комітети – Палати представників із закордонних справі Сенату з міжнародних відносин – мали найвищі середні показники поїздок на одного члена комітету.⁸⁴

Інші комітети з юрисдикцією в суміжних областях, такі як комітети Палати представників і Сенату зі збройних сил, також мали високі середні показники; це говорить про те, що частина дипломатичної діяльності законодавців принаймні пов'язана з роботою в комітеті.

Дану інформацію узагальнено в таблицях нижче:.

TABLE 1. HOUSE COMMITTEE TRAVEL (2009)

Committee	Total Member Trips	Trips per Member
Foreign Affairs	324	6.89
Armed Services	404	6.62
Intelligence	134	6.09
Standards of Official Conduct	56	5.60
Education and Labor	224	4.57
Small Business	132	4.55
Natural Resources	215	4.39
Science and Technology	182	4.23
Rules	51	3.92
Appropriations	233	3.88
Oversight and Government Reform	158	3.85
Judiciary	152	3.71
Veterans' Affairs	106	3.66
Homeland Security	118	3.58
Transportation and Infrastructure	255	3.45
Ways and Means	136	3.32
Agriculture	151	3.28
Energy and Commerce	193	3.27
Financial Services	193	2.72
Budget	92	2.35
House Administration	21	2.33

ТАБЛИЦЯ 1. ПОЇЗДКИ ЧЛЕНІВ КОМІТЕТІВ ПАЛАТИ ПРЕДСТАВНИКІВ (2009)

Комітет	Усього поїздок	Число поїздок на 1 члена комітету ПП
із закордонних справ	324	6.89
збройних сил	404	6.62
розвідки	134	6.09
норм службової поведінки посадовців	56	5.60
освіти і праці	224	4.57
у справах малого бізнесу	132	4.55
природних ресурсів	215	4.39
науки і техніки	182	4.23
регламенту й розпорядку	51	3.92
асигнувань	233	3.88
контролю и реформування державного управління	158	3.85
судоустрою	152	3.71
у справах ветеранів	106	3.66
внутрішньої безпеки	118	3.58
транспорту та інфраструктури	255	3.45
доходів і видатків	136	3.32
сільського господарства	151	3.28
енергетики і торгівлі	193	3.27
фінансових послуг	193	2.72
бюджету	92	2.35
адміністративних питань ПП	21	2.33

TABLE 2. SENATE COMMITTEE TRAVEL (2009)

Committee	Total Member Trips	Trips per Member
Foreign Relations	105	5.53
Armed Services	119	4.58
Judiciary	79	4.16
Homeland Security	62	3.65
Agriculture, Nutrition, and Forestry	74	3.52
Environment and Public Works	59	3.11
Commerce, Science, and Transportation	69	2.76
Budget	62	2.70
Energy and Natural Resources	59	2.57
Appropriations	74	2.47
Health, Education, Labor, and Pensions	55	2.39
Intelligence	34	2.27
Finance	48	2.09
Banking, Housing, and Urban Affairs	41	1.78
Small Business and Entrepreneurship	32	1.68
Rules and Administration	29	1.53
Veterans' Affairs	20	1.33

ТАБЛИЦЯ 2. ПОЇЗДКИ ЧЛЕНІВ КОМІТЕТІВ СЕНАТУ (2009)

Комітет	Усього поїздок	Число поїздок на 1 особу
з міжнародних відносин	105	5.53
збройних сил	119	4.58
судоустрою	79	4.16
внутрішньої безпеки	62	3.65
с/г, продовольства і лісових ресурсів	74	3.52
довкілля і громадських робіт	59	3.11
торгівлі, науки і транспорту	69	2.76
бюджету	62	2.70
енергетики і природних ресурсів	59	2.57
асигнувань	74	2.47
охорони здоров'я, освіти, праці і пенсій	55	2.39
розвідки	34	2.27
фінансів	48	2.09
банків, житлового будівництва та міського розвитку	41	1.78
малого бізнесу та підприємництва	32	1.68
адміністративних питань	29	1.53
у справах ветеранів	20	1.33

The data are significant for a number of reasons. First, they corroborate the anecdotal evidence from WikiLeaks to establish that the contemporary practice of legislative diplomacy is extensive. An overwhelming majority of legislators participate, with many making a significant number of trips per year to destinations across the globe. There is no reason to think that the 2009 data is anomalous in this regard, at least compared to other nonelection years.⁸⁵

Second, while the Framers designed the Senate to exercise greater power than the House over foreign affairs,⁸⁶ the data suggest that senators engage in international diplomacy less frequently than House members, both in terms of the total number of trips and trips per member. Several possible explanations account for this phenomenon.

One is the Defense Department's travel rules, which require House members to travel in larger groups to utilize military aircraft.⁸⁷

Because legislators generally prefer military over commercial transportation, these rules give House members who desire to travel abroad a stronger incentive to encourage the participation of their colleagues.⁸⁸

Another possibility is that House members have an easier time getting away from Washington because they tend to vote less frequently than their counterparts in the Senate.⁸⁹

Whatever the explanation, the data raise questions about the longstanding view that the Senate has more influence and expertise in foreign affairs. Finally, the data are generally at odds with the idea that foreign travel is a mere boondoggle: legislators with topically relevant committee assignments traveled abroad more than others, and many of the top destinations were countries that pose significant foreign policy challenges, such as Afghanistan and Iraq.

Ці цифри мають значення з цілого ряду причин. По-перше, вони підтверджують розрізнені дані WikiLeaks і дозволяють говорити про те, що сучасна практика законодавчої дипломатії досить широка. У ній бере участь переважна більшість законодавців, багато з них щорічно здійснюють значну кількість поїздок по всьому світу. Немає ніяких підстав вважати, що дані за 2009 р. є аномальними в цьому відношенні, принаймні порівняно з іншими роками між виборами.⁸⁵

По-друге, у той час як батьки-засновники надали Сенату більше повноважень у сфері закордонних справ, ніж Палаті представників,⁸⁶ кількість всіх поїздок і поїздок на одного конгресмена свідчить, що сенатори беруть участь у міжнародній дипломатії рідше, ніж члени Палати представників.

Пояснень такого стану справ може бути декілька. Правила Міністерства оборони щодо використання військових літаків вимагають, щоб члени Палати представників літали великими групами.⁸⁷ Оскільки законодавці, як правило, віддають перевагу військовому транспорту, ці приписи слугують членам Палати представників, які бажають вирушити в закордонне турне, додатковим стимулом залучити до поїздки колег.⁸⁸

Інша можлива причина полягає в тому, що членам Палати представників легше на певний час покинути Вашингтон, оскільки вони, як правило, голосують рідше, ніж їхні колеги у Сенаті.⁸⁹

Так чи інакше, але ці дані ставлять під питання традиційну думку, що Сенат володіє великим впливом і досвідом у закордонних справах. Нарешті вони спростовують уявлення, що закордонні поїздки – це марна трата часу: законодавці з важливими завданнями в комітетах виїжджають за кордон частіше, ніж інші, і часто в країни, що створюють серйозні зовнішньополітичні проблеми – наприклад, до Афганістану і в Ірак.

2. Domestic Contacts

The converse to CODEL travel is communication with foreign officials in the United States. Because most of these contacts are informal and information about them is not in the public record, it is impossible to provide a detailed description of their frequency and nature.

It is clear, however, that foreign governments are extremely active on Capitol Hill.

Officials who visit the United States meet frequently with individual legislators,⁹⁰ and over 100 foreign leaders and dignitaries have addressed Congress since 1874.⁹¹

Foreign governments also hire private agents to represent their interests. According to the Department of Justice, 397 entities and 1,906 individuals were registered as agents engaging in political activities for or on behalf of foreign governments, foreign political parties, and other foreign principals in the first half of 2009 alone.⁹²

These lobbies “express themselves daily by wire and letter, in meetings at home ‘back in the district,’ and in the corridors of the Senate and House office buildings where the key committees hold their hearings.”⁹³

Moreover, the volume of such contacts vastly exceeds that which results from CODEL travel abroad.⁹⁴

As just a few examples, Egypt has lobbied members of Congress for security and economic assistance;⁹⁵ Israel has pushed for help with Iran;⁹⁶ Taiwan has hired lobbyists to rally congressional support for the sale of F-16 fighter jets;⁹⁷ and a variety of countries have recently encouraged Congress to include in immigration reform legislation provisions that are favorable to their nationals.⁹⁸

To foreign governments, the value of these contacts is obvious: they present opportunities to persuade members of Congress to pass legislation that promotes

2. Зустрічі на своєму полі

Прямо протилежними щодо поїздок ОДК є зустрічі з іноземними офіційними особами у Сполучених Штатах. Оскільки більшість таких контактів носить неофіційний характер, відкрита інформація про них відсутня і докладний опис їхньої частоти і характеру навряд чи можливий.

Зрозуміло, однак, що іноземні уряди надзвичайно активні на Капітолійському пагорбі. Офіційні особи, які відвідують Сполучені Штати, часто зустрічаються з окремими законодавцями,⁹⁰ і з 1874 р. в Конгресі виступило понад 100 іноземних лідерів і високопоставлених осіб.⁹¹

Для представлення своїх інтересів іноземні уряди також наймають приватних агентів. За даними Міністерства юстиції, тільки в першій половині 2009 р. 397 юридичних і 1906 фізичних осіб були зареєстровані в якості агентів, що займаються політичною діяльністю в інтересах або від імені іноземних урядів, політичних партій та інших осіб.⁹²

Ці лобісти «щодня нагадують про себе телеграмами і листами, на зустрічах удома, у виборчому окрузі, і в кулуарах Сенату і Палати представників, де ключові комітети проводять свої слухання».⁹³

Більше того, обсяг таких контактів значно перевищує той, який виникає в результаті поїздок ОДК за кордон.⁹⁴ В якості лише декількох прикладів можна навести те, що Єгипет лобіював членів Конгресу з питань безпеки та економічної допомоги;⁹⁵ Ізраїль вимагав і вимагає допомоги у відносинах з Іраном;⁹⁶ Тайвань наймав лобістів, щоб заручитися підтримкою Конгресу у справі закупівлі винищувачів F-16;⁹⁷ і цілий ряд країн недавно закликали Конгрес включити в законодавство про імміграційну реформу положення, вигідні їхнім громадянам.⁹⁸ Цінність цих контактів для іноземних урядів очевидна: вони дають можливість переконати членів Конгресу прийняти закони, вигідні даній державі, без втручання виконавчої

the acting state's interests, without executive interference.⁹⁹ Although the contacts can complicate U.S. foreign policy, executive officials acknowledge limits to their ability to prevent them.¹⁰⁰

B. Antecedents

The contemporary practice is by no means a recent development. Legislative diplomacy has been common for well over a century, and both the executive and the legislative branches have contributed to its expansion. At least as early as the mid-1800s, presidents began to appoint sitting legislators to a range of temporary diplomatic positions. Presidents Harrison¹⁰¹ and McKinley,¹⁰² for example, both appointed legislators to represent the United States at international monetary conferences in the 1890s. McKinley also appointed legislators to a joint commission aimed at settling disagreements between the United States and Great Britain with respect to Canada,¹⁰³ and to the peace commission that negotiated the end of the Spanish–American War.¹⁰⁴

President Harding appointed two senators to the U.S. delegation to the Washington Naval Conference in 1921¹⁰⁵ and two others to the Foreign Debt Funding Commission in 1922.¹⁰⁶ Presidents such as Hoover, Carter, and Reagan engaged in similar practices.¹⁰⁷

According to one study, the executive reserved for sitting legislators over 250 places on U.S. delegations to international conferences between 1930 and 1960.¹⁰⁸ Sometimes legislators served as informal advisors to a U.S. delegation; other times they were part of the delegation itself.¹⁰⁹

While these appointments occasionally generated constitutional objections from Congress, presidents continued to make them anyway.¹¹⁰

І хоча такі контакти можуть створювати проблеми для зовнішньої політики США, посадові особи виконавчої влади визнають межі своїх можливостей щодо протидії їм.¹⁰⁰

B. Історія питання

Сучасну практику в жодному разі не назвемо недавньою. Законодавча дипломатія розвивається вже понад сто років, і її поширенню сприяла як виконавча, так і законодавча гілка влади. Щонайменше з середини 19-го століття президенти призначають чинних законодавців на тимчасові дипломатичні посади.

Так, президенти Гаррісон¹⁰¹ і Маккінлі¹⁰² призначали законодавців представниками США на міжнародних валютних конференціях 1890-х рр. Маккінлі також призначав законодавців до складу спільної комісії з врегулювання розбіжностей між Сполученими Штатами і Великобританією щодо Канади¹⁰³ і в комісію зі встановлення миру, яка вела переговори про закінчення іспано-американської війни.¹⁰⁴

Президент Гардінг призначив двох senatorів до складу делегації США на Вашингтонській військово-морській конференції 1921 р.¹⁰⁵ і ще двох до комісії з фінансування зовнішнього боргу в 1922 р.¹⁰⁶ Такі президенти, як Гувер, Картер і Рейган, діяли аналогічно.¹⁰⁷

Згідно з одним дослідженням, у 1930–1960-х рр. виконавча влада зарезервувала для чинних законодавців понад 250 місць у делегаціях США на міжнародних конференціях.¹⁰⁸

В одних випадках законодавці виступали в якості неофіційних радників делегацій; в інших вони були частиною самої делегації.¹⁰⁹ І хоча такі призначення час від часу викликали конституційно обгрунтовані заперечення з боку Конгресу, президенти продовжували цю практику.¹¹⁰

The executive contributed to the development of legislative diplomacy in other ways as well. Not only have the Defense and State Departments provided extensive logistical support to CODELs by arranging travel and meetings with foreign governments,¹¹¹ the Department of Justice has never enforced the Logan Act against members of the House and Senate.

Congress passed the Act in 1799 to provide for criminal penalties against “any” U.S. citizen who, without the permission or authority of the federal government, carries on “any verbal or written correspondence or intercourse with any foreign government, or any officer or agent thereof” with the intent to affect U.S. foreign relations.¹¹²

In the early 1900s, legislative diplomacy occasionally generated complaints about Logan Act violations. Speculation that Senator Warren G. Harding had been in contact with French officials in 1920 led to debates about whether a violation had occurred.¹¹³

A private citizen filed a complaint against Senator Joseph France in 1922 for having contact with “foreign Governments, including German Socialists and Russian Bolsheviks, in direct defiance of the measures of the Government.”¹¹⁴ Later, critics identified potential Logan Act violations by numerous other legislators.¹¹⁵ Not once, however, did this conduct result in prosecution.¹¹⁶ This pattern continues today.¹¹⁷

Legislators in turn contributed to the development of legislative diplomacy by seeking independent contacts with foreign governments, at times contrary to executive policy. In 1927, for example, Senator William Borah conferred with the president of Mexico about oil expropriations, notwithstanding the State Department’s opposition.¹¹⁸

Виконавча влада сприяла розвитку законодавчої дипломатії й іншими способами. Міністерство оборони і Держдепартамент надавали ОДК широку матеріально-технічну підтримку, організовуючи поїздки і зустрічі з представниками іноземних держав,¹¹¹ а Міністерство юстиції ніколи не застосовувало щодо членів Палати представників і Сенату т.зв. закону Логана.

Ще у 1799 р. Конгрес прийняв закон, що передбачав кримінальне покарання для «будь-якого» громадянина США, який без дозволу або повноважень федерального уряду провадить «усне або письмове листування або зносини з будь-яким іноземним урядом або його посадовою особою або агентом» з метою вплинути на міжнародні відносини США.¹¹²

На початку 1900-х рр. законодавча дипломатія кілька разів скаржилася на порушення закону Логана. Чутки про те, що сенатор Воррен Г. Гардінг контактував з французькими офіційними особами у 1920 р., призвели до дебатів про те, чи мало місце у даному разі порушення.¹¹³ Приватна особа подала скаргу на сенатора Джозефа Франса у 1922 р. за те, щовін підтримував контакти з «іноземними урядами включно з німецькими соціалістами і російськими більшовиками, відкрито кинувши виклик діям уряду».¹¹⁴ Пізніше критики виявили потенційні порушення закону Логана багатьма іншими законодавцями.¹¹⁵ Однак жодного разу така поведінка не призвела до судового переслідування.¹¹⁶ Ця тенденція зберігається й нині.¹¹⁷

Зі свого боку законодавці сприяли розвитку законодавчої дипломатії, прагнучи встановити незалежні контакти з іноземними урядами, що часом суперечило політиці виконавчої влади. Наприклад, у 1927 р. сенатор Вільям Бора провів наради з президентом Мексики з приводу експропріації нафтових компаній всупереч запереченням Держдепартаменту.¹¹⁸

Senator Henry Cabot Lodge sought to correspond with European leaders behind President Wilson's back throughout the Versailles conference.¹¹⁹ Representative Adam Clayton Powell's misuse of public funds for foreign travel contributed to the House's decision to exclude him from office in the 1960s.¹²⁰

In 1979, Representative George Hansen traveled to Iran without State Department approval to negotiate the release of American hostages,¹²¹ and Representative Thomas Ashley led a delegation to China to meet with Deng Xiaoping.¹²²

By his own account, Congressman Stephen Solarz traveled to 140 countries on official business from the mid-1970s to the early 1990s.¹²³

And in recent years, legislators have made high-profile visits to countries such as Burma, Afghanistan, and Egypt.¹²⁴ Executive opposition to these contacts appears to be rare.¹²⁵

Finally, foreign governments have also played a role. According to James Lindsay, "[M]ost embassies conducted their business through the State Department" before the mid-1970s and "rarely lobbied Congress."¹²⁶

But encouraged by independent contacts from the membership, foreign officials began to view Congress as a new channel of official communication.

Their respective governments responded by developing aggressive and permanent lobbying presences on the Hill¹²⁷ and dispatching delegations to meet with U.S. legislators.¹²⁸

Not only is legislative diplomacy now widespread—federal law explicitly endorses the practice.

There is a permanent appropriation for congressional travel.¹²⁹ The Mutual Security Act of 1954 imposes expenditure limits and reporting requirements,¹³⁰ as do House and Senate rules.¹³¹

A series of other federal statutes have established recurring interparliamentary exchanges between members of the House

Сенатор Генрі Кебот Лодж намагався листуватися з європейськими лідерами за спиною президента Вільсона протягом всієї Версальської конференції.¹¹⁹ У 1960-ті рр. розтрата державних коштів для закордонних поїздок призвела до позбавлення мандата члена Палати представників Адама Клейтона Павелла.¹²⁰

У 1979 р. член Палати Джордж Гансен вирушив до Ірану без дозволу Держдепартаменту для переговорів про звільнення американських заручників,¹²¹ а Томас Ешлі очолив делегацію в Китай для зустрічі з Ден Сяопіном.¹²² Стівен Соларз, за його власним визнанням, відвідав у офіційних справах з середини 1970-х до початку 1990-х рр. 140 країн.¹²³

За останні роки законодавці здійснили візити, що широко висвітлювалися, у такі країни, як Бірма, Афганістан і Єгипет.¹²⁴ Наскільки можна судити, виконавча влада рідко чинить спротив таким поїздкам.¹²⁵

І, нарешті, іноземні уряди також зіграли свою роль. За словами Джеймса Ліндсея, до середини 1970-х рр. «більшість посольств вели свої справи через Державний департамент» і «рідко лобіювали Конгрес».¹²⁶ Але, натхненні незалежними контактами з окремими конгресменами, іноземні офіційні особи стали розглядати Конгрес як новий канал офіційної комунікації. Їхні уряди стали нарощувати на Капітолійському пагорбі свою активну і постійну лобістську присутність¹²⁷ і направляти делегації для зустрічей із законодавцями США.¹²⁸

Мало того, що законодавча дипломатія нині широко поширена; федеральні закони прямо схвалюють цю практику.

На поїздки конгресменів постійно виділяються асигнування.¹²⁹ Закон про взаємну безпеку 1954 р. встановлює ліміти на витрати і вимоги до звітності,¹³⁰ те саме передбачають правила Палати і Сенату.¹³¹ Інші федеральні закони передбачають регулярні міжпарламентські обміни з іншими країнами.¹³²

and Senate and officials from foreign legislative bodies.¹³²

The Mutual Educational and Cultural Exchange Act of 1961 authorizes U.S. legislators to participate in international cultural exchanges.¹³³ Successive House resolutions have established the House Democracy Partnership, under which congressional leadership appoints a commission of sitting legislators to “work with the parliaments of selected countries . . . on a frequent and regular basis” for the purpose of building effective foreign legislative institutions.¹³⁴

As part of the Helsinki Commission, eighteen members of Congress participate in U.S. delegations to the Organization for Security and Cooperation in Europe (“OSCE”), where they have “regular contact with parliamentarians, government officials, NGOs, and private individuals from other OSCE participating States.”¹³⁵

The Trade Act of 2002 requires that House and Senate leaders convene a Congressional Oversight Group at the beginning of each legislative session and that each member of the group “be accredited by the United States Trade Representative on behalf of the President as an official adviser to the United States delegation in negotiations for any trade agreement to which [the Act] applies.”¹³⁶ Thus, legislative diplomacy is now a settled means by which the United States conducts foreign relations.

II. EXECUTIVE POWER AS A LIMITING PRINCIPLE

While legislative diplomacy is well established, there are simply no accounts of its constitutionality.

At best, the orthodoxy completely neglects the practice; at worst, it implies that the practice is unconstitutional without offering supporting analysis.¹³⁷

The result is a significant tension—Congress routinely interfaces with foreign governments, but such contacts find no

Закон про взаємний освітній і культурний обмін 1961 р. дозволяє законодавцям США брати участь у міжнародних культурних обмінах.¹³³

На підставі резолюцій Палати представників було засновано комісію ПП «Партнерство за демократію», в яку лідери Конгресу призначають законодавців «для роботи з парламентами окремих країн ... на частій і регулярній основі» з метою створення ефективних Закордонних законодавчих інститутів.¹³⁴

У рамках Гельсінкської комісії 18 членів Конгресу беруть участь у делегаціях США в Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), де «регулярно контактують з парламентарями, урядовцями, НУО і приватними особами з інших держав-учасниць ОБСЄ».¹³⁵ Закон про торгівлю 2002 р. вимагає, щоб лідери Палати представників і Сенату на початку кожної законодавчої сесії скликали групу Конгресу з нагляду за зовнішньою торгівлею і кожен її член «був акредитований торговим представником Сполучених Штатів від імені Президента в якості офіційного радника делегації США на переговорах з будь-якої торговельної угоди, до якої застосовуємо даний закон».¹³⁶ Таким чином, сьогодні законодавча дипломатія є усталеним засобом зовнішньої політики Сполучених Штатів.

II. ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЯК СТРИМУЮЧИЙ ФАКТОР

Хоча законодавча дипломатія утвердилася у своїх правах, жодних підтверджень її конституційності не існує. Ортодоксальний погляд цю практику в кращому разі ігнорує; в гіршому має на увазі її неконституційність – без будь-якого аналізу і підтверджень.¹³⁷

У результаті виникає значна напруга, оскільки Конгрес регулярно взаємодіє з іноземними урядами, але ці контакти не підтримує

support in existing doctrine. The remainder of this Article sketches theories of constitutionality in an effort to resolve this tension.

This Part begins by evaluating the scope of the executive diplomacy power by reference to the text of Article II and standard indicia of original meaning. Because the Constitution does not allocate any specific power to more than one branch, understanding the contours of the executive power permits inferences about the extent of a possible legislative counterpart. If the executive power is plenary and exclusive, for example, then it follows that diplomacy by Congress is unconstitutional, for all diplomatic communications would fall within the executive domain.

If, on the other hand, the executive power is in any respect less than plenary, then Article II does not necessarily prohibit legislative diplomacy, and the task becomes one of locating the affirmative source of the legislative power elsewhere, such as in Article I.

A. Textual Dimensions

Nothing in the Constitution directly states that the president holds the power to communicate with foreign governments, much less on an exclusive basis. Thus, the executive diplomacy power must rely on the implications of express powers. This Section develops those implications under each of two possible interpretations of Article II.

The first, which I will call the “Discrete Powers Thesis,” asserts that the president’s Article II, Sections 2 and 3 powers to “be Commander in Chief of the Army and Navy”;¹³⁸ “make Treaties”;¹³⁹ “nominate[] and . . . appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls”;¹⁴⁰ “take Care that the Laws be faithfully executed”;¹⁴¹ and “receive Ambassadors”¹⁴² each implicitly creates a discrete category of diplomatic

актуальна доктрина. У цій статті коротко викладено теорії конституційності, щоб зняти напругу довкола зазначеного питання.

Частина II починається з оцінки обсягу повноважень виконавчої дипломатії на підставі тексту статті II і загальноприйнятих тлумачень її первинного значення. Оскільки Конституція не наділяє будь-якими конкретними повноваженнями більш ніж одну гілку влади, розуміння меж повноважень виконавчої влади дозволяє судити про обсяг можливого законодавчого аналога.

Наприклад, якщо повноваження виконавчої влади є повними і ексклюзивними, то з цього випливає, що дипломатія Конгресу неконституційна, оскільки всі дипломатичні зносини належать виконавчій владі. Якщо ж виконавча влада в будь-якому відношенні не є повною, то стаття II не обов’язково забороняє законодавчу дипломатію, і завдання зводиться до пошуку джерела повноважень законодавчої влади в іншому місці, наприклад, у статті I.

A. Текстуальний аспект

У Конституції немає прямих тверджень, що право спілкуватися з іноземними урядами належить президенту, тим більше ексклюзивно. Тому дипломатичні повноваження виконавчої гілки влади повинні спиратися на те, що випливає з прямо обумовлених повноважень. У цьому розділі розглянуто ці моменти в рамках кожного з двох можливих тлумачень статті II.

Згідно з першим – назву його «тезою про дискретні повноваження» – кожне з повноважень президента в рамках розділів 2 і 3 статті II, тобто «бути головнокомандувачем армією і флотом»;¹³⁸ «укладати угоди»;¹³⁹ «висувати кандидатури і . . . призначати послів, інших державних посланців і консулів»;¹⁴⁰ «піклуватися про те, щоб закони неухильно виконувалися»;¹⁴¹ і «приймати послів»¹⁴² неявно створює окрему категорію

power, and that the president possesses constitutional authority to communicate with foreign governments to the extent that the subject of the communication falls within one of these categories.¹⁴³

The second interpretation holds that the diplomacy power resides primarily in Article II, Section 1, rather than in Sections 2 and 3. Article II allocates the diplomacy power, in other words, by vesting “[t]he executive Power . . . in a President.”¹⁴⁴

This is the “Vesting Clause Thesis.” Under this interpretation, advocated by Saikrishna Prakash and Michael Ramsey, the term “executive power” includes authority to communicate with foreign governments both because that was the general understanding of the term at the time of ratification and because no provision of the Constitution delegates diplomacy power away from the president.¹⁴⁵

My purpose is not to advocate either theory, or even to suggest that they are mutually exclusive,¹⁴⁶ but instead to explore the dimensions of executive power under each in light of the absence of consensus on their merits. The relevant dimensions are threefold: the diplomacy power’s functional breadth, the capacity in which the power authorizes the president to speak, and the exclusivity of the power in Article II.

This analysis will delimit the communicative territory into which Congress cannot intrude.

1. Functional Breadth

It is an often unstated but widely held assumption that the executive diplomacy power enables the president to execute a broad range of official functions. Few would question, for example, that Article II empowers the president to lobby foreign governments, negotiate agreements, and otherwise communicate with heads of state on virtually any subject in furtherance of U.S. interests. And while Congress has at

дипломатичних повноважень, і президент володіє конституційними повноваженнями для спілкування з іноземними урядами тією мірою, в якій предмет комунікації підпадає під одну з цих категорій.¹⁴³ Згідно з другим тлумаченням, дипломатичні повноваження містяться переважно в розділі 1 статті II, а не в розділах 2 і 3. Іншими словами, стаття II розподіляє дипломатичні повноваження шляхом наділення «виконавчою владою ... президента».¹⁴⁴ «теза про наділення повноваженнями».

За цим тлумаченням, якого дотримуються Сайкрішна Пракаш і Майкл Ремсі, термін «повноваження виконавчої влади» включає повноваження спілкуватися з іноземними урядами і тому, що таке було загальне розуміння терміна на момент ратифікації, і тому, що жодне з положень Конституції не делегує дипломатичні повноваження президентові.¹⁴⁵ Моя мета не полягає в тому, щоб захищати ту чи іншу теорію і навіть припустити, що вони є взаємовиключними,¹⁴⁶ але в тому, щоб вивчити аспекти повноважень виконавчої влади в рамках кожної з них у світлі відсутності консенсусу щодо їхньої суті.

Тут присутні три аспекти: функціональний діапазон дипломатичних повноважень; якість, в якій може виступати президент згідно з цими повноваженнями; і їхня ексклюзивність відповідно до статті II.

Цей аналіз визначить рамки контактів, які не може порушувати Конгрес.

1. Функціональний діапазон

Часто ми не артикулюємо, але маємо на увазі припущення, що повноваження виконавчої дипломатії дозволяють президенту виконувати широкий спектр офіційних функцій. Мало хто сумнівається, наприклад, в тому, що стаття II уповноважує президента лобювати іноземні уряди, укладати угоди та іншим чином спілкуватися з главами держав в інтересах США практично з будь-якого питання. І хоча

times disagreed, the president has repeatedly and successfully claimed an indefeasible power to choose the particular “form and manner” in which he executes these functions.¹⁴⁷ Administrations have thus declined to honor statutes that have restricted the president’s ability to choose the individuals comprising U.S. delegations to international conferences,¹⁴⁸ the particular fora in which diplomatic contacts will occur,¹⁴⁹ the terms on which the United States participates in multilateral arrangements,¹⁵⁰ and the content of sovereign communications with foreign governments.¹⁵¹

Both interpretations of Article II can account for much of this breadth, albeit with different levels of complexity. The Discrete Powers Thesis encounters the greatest challenge. It asserts that the aggregate of the president’s Article II, Sections 2 and 3 powers to “be Commander in Chief of the Army and Navy”;¹⁵² “make Treaties”;¹⁵³ “nominate[] and . . . appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls”;¹⁵⁴ “receive Ambassadors”;¹⁵⁵ and “take Care that the Laws be faithfully executed”¹⁵⁶ empowers the president to pursue a full range of standard diplomatic functions.

The logic through which one might find an implied diplomacy power changes, however, depending on the clause.

Two of the clauses, for example, would authorize executive diplomacy by enumerating a power that the president can only exercise by communicating with foreign officials: Because a treaty is a formal agreement between the United States and at least one foreign state,¹⁵⁷ the president must negotiate terms (i.e., communicate) with officials from one or more foreign governments that may become co-parties to “make”¹⁵⁸ a treaty.

Likewise, the president must communicate with a foreign official to “receive”¹⁵⁹ an ambassador to the United States through

Конгрес іноді з цим не погоджувався, президент неодноразово й успішно стверджував своє незаперечне право вибирати конкретні «форму і спосіб» виконання цих функцій.¹⁴⁷ Таким чином, президентська адміністрація відмовлялася дотримуватися законів, які обмежували здатність президента вибирати осіб, що входять до складу делегацій США на міжнародних конференціях,¹⁴⁸ конкретні форуми для здійснення дипломатичних контактів,¹⁴⁹ умови участі Сполучених Штатів у багатосторонніх угодах ¹⁵⁰ і зміст суверенної комунікації з іноземними державами.¹⁵¹

Обидва тлумачення статті II пояснюють багато з цих повноважень, хоча і з різним ступенем складності. Найбільшу складність викликає теза про дискретні повноваження.

У ній стверджується, що сукупність повноважень президента за розділами 2 і 3 статті II «бути головнокомандувачем армією і флотом»;¹⁵² «укладати угоди»;¹⁵³ «висувати кандидатури і . . . призначати послів, інших державних посланців і консулів»;¹⁵⁴ «приймати послів»;¹⁵⁵ та «підкуватися про те, щоб закони неухильно виконувалися»¹⁵⁶ наділяє президента повноваженнями виконувати весь діапазон стандартних дипломатичних функцій. Однак логіка, за допомогою якої можна знайти можливі дипломатичні повноваження, змінюється в залежності від пункту. Два з цих пунктів, наприклад, санкціонували б виконавчу дипломатію шляхом перелічування повноважень, які президент може здійснювати тільки шляхом спілкування з іноземними посадовими особами: оскільки договір є офіційною угодою між Сполученими Штатами і щонайменше однією іноземною державою,¹⁵⁷ президент повинен узгодити умови (тобто провести переговори) з посадовими особами одного або декількох іноземних урядів, щоб «укласти»¹⁵⁸ угоду. Аналогічно президент зобов’язаний вступити в контакт з посадовою особою іншої країни, щоб «прийняти»¹⁵⁹ її посла в Сполучених

the presentation and acceptance of credentials.

Diplomacy may also follow by necessity from the president's duties under the Take Care Clause.

A significant number of U.S. treaties require communication with foreign governments.

Decades of nuclear weapons agreements, for example, have mandated that U.S. officials and their Russian counterparts verify stockpile reductions through extensive coordination and verification measures.¹⁶⁰

The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism requires states to communicate with each other about suspected financiers of terrorism and the outcomes of criminal prosecutions.¹⁶¹

The UN Charter alone requires the United States to engage in a staggering array of diplomatic communications simply by specifying the duties of members of the General Assembly and Security Council.¹⁶² Because of the Supremacy Clause, the communicative mandates in these treaties are supreme federal law.¹⁶³

And as federal law, they at least arguably fall within the scope of the Take Care Clause.¹⁶⁴

Thus, the president can fulfill his duty under the Clause only by communicating with foreign governments. The text authorizes diplomacy by requiring it.

Article II contains other clauses on which a broad diplomacy power might rely, although on different reasoning. One is the Commander-in-Chief Clause.¹⁶⁵

Unlike the exercise of the powers discussed above, the exercise of the commander-in-chief power does not necessarily entail communication with foreign governments—practically speaking, the president can set strategic policy, manage

Штатах шляхом вручення і прийняття вірчих грамот.

Дипломатичні повноваження можуть також бути неминучим наслідком обов'язків президента відповідно до пункту про забезпечення виконання законів. Значна кількість договорів США вимагають спілкування з іноземними державами. Десятиліттями укладалися угоди про ядерну зброю, які, наприклад, наказували, щоб офіційні особи США і їхні російські колеги перевіряли скорочення запасів ядерної зброї шляхом широких заходів узгодження і верифікації.¹⁶⁰

Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму вимагає, щоб держави повідомляли одна одну про підозрюваних у фінансуванні тероризму осіб і результати кримінального переслідування.¹⁶¹

Один лише Статут ООН вимагає від Сполучених Штатів колосального обсягу дипломатичної комунікації вже тільки в силу обов'язків країни як члена Генеральної Асамблеї і Ради Безпеки.¹⁶²

Через положення Конституції про верховенство федерального права над правами штатів повноваження цих договорів на дипломатичні зносини є вищим федеральним законом.¹⁶³ І як федеральний закон вони – принаймні, можливо – підпадають під дію положення про забезпечення виконання законів.¹⁶⁴ Таким чином, президент може виконувати свій обов'язок відповідно до цього пункту вже тим, що спілкується з іноземними урядами. Текст вимагає дипломатії і тим санкціонує її.

Стаття II містить й інші положення, на які можуть спиратися широкі дипломатичні повноваження, хоча і з інших причин. Одним з таких положень є пункт про головнокомандувача.¹⁶⁵

На відміну від повноважень, розглянутих вище, виконання функцій головнокомандувача не обов'язково передбачає спілкування з іноземними урядами: з практичної точки зору, президент може визначати стратегію, забезпечувати готовність і потрібну структуру

readiness and force structure, and command the military in the event of an armed attack without contacting foreign governments.

Thus, the Commander-in-Chief Clause plays a role in the Discrete Powers Thesis only under a comparatively permissive reading. Such a reading would assert that the Clause implicitly authorizes executive diplomacy by enumerating a power whose effective exercise may, at times, require presidential communication with foreign governments.

To the extent that effective command of the armed forces requires the president to confer with allies about military strategy or to speak with enemies for the purpose of deterrence or disarmament, for example, the Clause would empower the president to do so.

The unique premise of this reading is that the enumeration of a power implicitly authorizes communicative acts that are otherwise constitutional and necessary for the power's effective use.

To justify a functionally broad diplomacy power, the Discrete Powers Thesis might also rely on the president's power to "nominate[] and . . . appoint Ambassadors[and] other public Ministers and Consuls."¹⁶⁶

Here, the exercise of the enumerated power itself neither logically requires nor even practically depends on diplomacy—the president can nominate and appoint an ambassador without communicating with a foreign government.

Nevertheless, the Appointments Clause may constitute the single greatest source of diplomacy power in Sections 2 and 3 of Article II.

This conclusion follows from two observations.

First, as the principal representatives of the United States to foreign governments, ambassadors are executive officers and vital channels of official communication on countless issues.

збройних сил і командувати ними в разі збройного нападу, не вступаючи в спілкування з іноземними урядами. Таким чином, пункт про головнокомандувача грає якусь роль в тезі про дискретні повноваження тільки при відносно вільному прочитанні. У цьому випадку можна було б стверджувати, що цей пункт побічно дає право на виконавчу дипломатію, перераховуючи повноваження, ефективне здійснення яких іноді може вимагати спілкування президента з іноземними урядами. Тією мірою, якою ефективне командування збройними силами вимагає, щоб президент радився з союзниками з питань військової стратегії або вступав у контакт з противником з метою, наприклад, стримування або роззброєння, цей пункт уповноважував би президента на такі дії. Унікальна передумова такого прочитання полягає в тому, що перелічування повноважень неявно санкціонує комунікативний акт, який в інших випадках є конституційним і необхідним для ефективного використання тих же повноважень.

Щоб виправдати функціонально широкі дипломатичні прерогативи, теза про дискретні повноваження може також спиратися на право президента «висувати кандидатури і... призначати послів [і] інших державних посланців і консулів».¹⁶⁶

У цьому разі здійснення перелічених повноважень саме по собі логічно не вимагає і навіть практично не залежить від дипломатії – президент може запропонувати і призначити посла, не зв'язуючись з іноземним урядом.

Проте, пункт про призначення може являти собою найбільше джерело дипломатичних повноважень у рамках розділів 2 і 3 статті II.

Цей висновок впливає з двох міркувань.

По-перше, як головні представники Сполучених Штатів при іноземних урядах послы є посадовими особами виконавчої гілки влади і життєво важливими каналами офіційної комунікації з безлічі питань.

Second, the president's power to nominate and appoint these officials at least arguably yields an accompanying power to recall them as well,¹⁶⁷ and in doing so to exercise effective control over their official speech. Given presidential control, the Discrete Powers Thesis might trace backward from the substantial communicative role of ambassadors to find a broad executive diplomacy power on the view that the responsibilities of the agent suggest something about the powers of the principal.

By contrast, the Vesting Clause Thesis has a simple explanation for the executive power's broad functional contours: the term "executive Power"¹⁶⁸ in Article II, Section 1 contains a full range of diplomatic functions because that was the understanding that accompanied ratification and because the Constitution does not give those functions to another branch.¹⁶⁹ Prakash and Ramsey argue that eighteenth-century political and legal theorists such as Montesquieu, Blackstone, and Vattel consistently defined "executive power" to include control of foreign relations, that the Framers were acquainted with these authorities, and that the Framers had the authorities' definition of executive power in mind when they adopted the Vesting Clause.¹⁷⁰

In support of this view, there is evidence that at least some of the prominent eighteenth-century legal theorists who influenced the Framers understood executive power specifically to include a broad diplomacy power. Blackstone, for example, asserted that the English king, as the holder of executive power, "has the sole power of sending ambassadors to foreign states, and receiving ambassadors at home" and is the "delegate or representative of his people" with "regard to foreign concerns."¹⁷¹

По-друге, повноваження президента висувати кандидатури і призначати цих посадових осіб дають, принаймні теоретично, супутнє право також відкликати їх¹⁶⁷ і при цьому здійснювати контроль над їхніми офіційними висловлюваннями. З урахуванням президентського контролю теза про дискретні повноваження може виходити з важливої комунікативної ролі послів, щоб обґрунтувати широкі повноваження виконавчої дипломатії, виходячи з того, що обов'язки агента говорять і про повноваження принципала.

І навпаки, теза про наділення повноваженнями містить просте пояснення широких функціональних меж виконавчої влади: термін «виконавча влада»¹⁶⁸ у розділі 1 статті II включає весь діапазон дипломатичних функцій, оскільки таким було бачення проблеми при ратифікації і оскільки Конституція не передає ці функції жодній з інших гілок влади.¹⁶⁹ Пракаш і Ремсі стверджують, що теоретики політики і права 18-го століття, такі як Монтеск'є, Блекстоун і Ваттель, чітко визначали виконавчу владу як таку, котра включає контроль над міжнародними відносинами, що розробники Конституції були знайомі з їхніми авторитетними працями і відштовхувалися від їхнього визначення виконавчої влади, коли приймали пункт про наділення повноваженнями.¹⁷⁰

На підтримку цієї точки зору можна навести свідчення, що принаймні деякі з видатних теоретиків права 18-го століття, які вплинули на творців Конституції, розуміли виконавчу владу саме як таку, що включає широкі дипломатичні повноваження. Блекстоун, наприклад, стверджував, що англійський король як володар виконавчої влади «володіє винятковою владою направляти послів до іноземних держав і приймати послів у себе в країні» і що він є «делегатом або представником свого народу» у вирішенні «іноземних проблем».¹⁷¹

Both of these interpretations have implications for legislative diplomacy.

First, and most obviously, each prohibits Congress and its members from making treaties, receiving ambassadors, or executing diplomatic functions implicit within the powers that Article II, Sections 2 and 3 expressly assign to the president.

The Vesting Clause Thesis does not deny effect to those Sections; it simply reads them more narrowly and asserts that other diplomacy powers reside in Article II, Section 1. Slightly more controversially, it is plausible that each interpretation prohibits Congress from restricting the “form and manner” of sovereign diplomacy, as various presidents have insisted.¹⁷²

To reach this position, one must conclude simply that the grant of a power—whether in the Vesting Clause or in the relevant clauses of Sections 2 and 3—implies at least some discretion over the particular circumstances and form of the power’s use, and that to deny discretion altogether would be to greatly diminish, if not effectively eliminate, the power itself.

Second, the Discrete Powers Thesis leaves more space for legislative diplomacy by supporting fewer executive diplomacy functions.

It suggests, for example, that the president may at times be unable to send special envoys, as these officials are not subject to Senate confirmation (and are thus not covered by the appointment power)¹⁷³ and often discuss matters outside the scope of any Section 2 or 3 grant.¹⁷⁴

It also suggests that the president cannot serve as the intermediary for subsovereign legislative communications, given the absence of a Section 2 or 3 courier or transmittal power.

The Vesting Clause Thesis, by contrast, would locate all of these functions within Article II, Section 1.¹⁷⁵

Обидві ці інтерпретації мають значення для законодавчої дипломатії. По-перше, і це найбільш очевидно, кожна з них забороняє Конгресу і його членам укладати договори, приймати послів або виконувати дипломатичні функції, що передбачені в рамках повноважень, які розділи 2 і 3 статті II прямо покладають на президента. Теза про наділення повноваженнями не позбавляє ці розділи юридичної сили; вона просто прочитує їх вужче і стверджує, що інші дипломатичні повноваження містяться у розділі

1 статті II. Дещо суперечливішим є припущення про те, що кожна з цих інтерпретацій забороняє Конгресу обмежувати «форми і способи» суверенної дипломатії, як стверджували різні президенти.¹⁷² Щоб вийти на цю точку зору, потрібно дійти висновку, що надання повноважень – або в пункті про наділення повноваженнями або у відповідних пунктах розділів 2 і 3 – принаймні передбачає деяку свободу дій щодо конкретних обставин і форми застосування повноважень і що повне обмеження свободи дій означало б значне звуження, якщоне зведення нанівець самих повноважень.

По-друге, теза про дискретні повноваження залишає більше місця для законодавчої дипломатії, оскільки підтримує меншу кількість функцій дипломатії виконавчої. Це передбачає, наприклад, що в деяких випадках президент не зможе направляти спеціальних посланців, оскільки ці посадові особи не підлягають затвердженню Сенатом (отже, не підпадають під дію повноважень за призначенням)¹⁷³ і часто ведуть переговори з питань, які виходять за межі будь-яких повноважень, наданих розділом 2 або 3.¹⁷⁴ Це також передбачає, що президент не може виступати в якості посередника в субсуверенних зносинах законодавчої влади, враховуючи відсутність в розділі 2 або 3 положень про повноваження, що передаються або є супровідними. Теза про наділення повноваженнями, навпаки, помістила б усі ці функції у розділі 1 статті II.¹⁷⁵

Finally, the Discrete Powers Thesis leaves more space for legislative diplomacy by using permissive interpretive methods, the logic of which is sufficiently generic also to support the discovery of diplomacy power under Article I.

If the president, for example, can derive diplomacy power from the Commander-in-Chief Clause to the extent necessary for the effective exercise of the power to be commander-in-chief, then perhaps Congress has diplomacy power to the extent required for the effective exercise of enumerated Article I powers.

I will further develop this possibility in Part III. For now, it is enough to say that the variegated logic of the Discrete Powers Thesis can travel; once we use that logic to explain the topical breadth of the Article II diplomacy power, it becomes more difficult to justify not applying the same logic to Article I.¹⁷⁶

2. Capacity

Another dimension of executive power concerns the capacity in which the Constitution authorizes the president to communicate.

Regardless of which interpretive thesis one prefers, Article II authorizes executive communication only on behalf of the United States.¹⁷⁷

If one relies on the Discrete Powers Thesis, then this conclusion follows from the observation that making treaties, receiving ambassadors, acting as commander-in-chief of the armed forces, faithfully executing the laws, and appointing ambassadors are all official actions that the president carries out only on behalf of the country as a whole. Making a treaty, for example, is making an agreement that imposes international obligations on the United States rather than on the executive officials who negotiated it.¹⁷⁸ Likewise, sending and receiving ambassadors are actions carried out to

Нарешті, теза про дискретні повноваження залишає більше місця для законодавчої дипломатії за рахунок вільного тлумачення, логіка якого також є досить загальною, щоб обґрунтувати дипломатичні повноваження положеннями статті I. Якщо президент, наприклад, може отримати для себе дипломатичні повноваження з пункту про головнокомандувача в обсязі, необхідному для ефективного здійснення повноважень головнокомандувача, то, можливо, Конгрес володіє дипломатичними повноваженнями в обсязі, необхідному для ефективного здійснення повноважень, передбачених Конституцією в статті I. Я продовжу цю думку в частині III; а наразі скажу, що різнорідна логіка тези про дискретні повноваження працює не тільки в цьому контексті. Щойно ми застосуємо її для пояснення широти дипломатичних повноважень статті II, стане важче пояснити незастосування тієї ж логіки у статті I.¹⁷⁶

2. Компетенція

Ще один аспект повноважень виконавчої влади стосується того, в якій якості президенту дозволено спілкуватися з іноземними державами.

Яку б інтерпретацію ми не вибрали, стаття II дозволяє виконавчій владі спілкуватися тільки від імені Сполучених Штатів.¹⁷⁷

Якщо виходити з тези про дискретні повноваження, то такий висновок випливає з постулату, що укладання договорів, прийом послів, виконання обов'язків головнокомандувача збройними силами, сумлінне виконання законів і призначення послів – це офіційні дії, які президент виконує тільки від імені країни в цілому. Укладання договору, наприклад, накладає міжнародні зобов'язання на Сполучені Штати, а не на посадових осіб виконавчої влади, які вели переговори щодо нього.¹⁷⁸ Аналогічно направлення і прийом послів – це дії, що реалізуються для підтримки

facilitate official communication by the United States with foreign governments. If, on the other hand, one finds diplomacy power in Article II, Section 1 in accordance with the Vesting Clause Thesis, then the conclusion follows to the extent that the prevailing understanding of executive power at the time of the Founding assumed official communication on behalf of a nation.¹⁷⁹ Framing these observations in the negative, there is no textual basis for concluding that Article II gives the president the power to speak for Congress.

3. Exclusivity

The final dimension of the diplomacy power concerns the exclusivity of its residence in the executive branch. Because diplomatic functions are exclusive only to the extent allocated in Article II, the analysis here is derivative of the above conclusions on functional breadth and capacity.

In short, the president possesses an exclusive power to execute various diplomatic functions on behalf of the United States, but nothing more.

As explained in Part III below, Article I of the Constitution confirms the incompleteness of Article II power, and thus the absence of executive exclusivity in foreign relations, by allocating certain diplomacy powers to Congress.

B. Original Meaning

Historical sources are consistent with the view that executive power is functionally broad and suggest that the Framers understood the president as holding exclusive power to engage in sovereign diplomacy.¹⁸⁰

These relatively unremarkable observations, however, leave unresolved whether the original meaning of Article II is at odds with international

офіційної комунікації Сполучених Штатів з урядами інших країн. Якщо, з другого боку, в розділі 1 статті II знайти вказівку на дипломатичні повноваження згідно з тезою про наділення повноваженнями, то можна зробити висновок, що в добу заснування США переважало розуміння виконавчої влади, що передбачало офіційне спілкування від імені всієї країни.¹⁷⁹

Якщо сформулювати ці постулати у вигляді заперечення, то в тексті немає жодних підстав вважати, що стаття II дає президенту право виступати від імені Конгресу.

3. Ексклюзивність

Останній аспект дипломатичних повноважень заторкає питання їхньої належності винятково виконавчій владі. Оскільки дипломатичні функції є ексклюзивними лише тією мірою, в якій вони передбачені у статті II, актуальний аналіз є похідним від вищенаведених доказів про функціональний діапазон і компетенцію. Коротко кажучи, президент володіє ексклюзивними повноваженнями виконувати різні дипломатичні функції від імені Сполучених Штатів і не більше. Як пояснюється в частині III нижче, стаття I Конституції підтверджує неповноту повноважень, передбачених статтею II. Отже, неексклюзивність повноважень виконавчої влади в галузі міжнародних відносин полягає в тому, що Конгрес отримує певні дипломатичні повноваження.

B. Первинний сенс

Історичні джерела підтверджують думку, що виконавча влада має широкий функціональний діапазон, вони дають зрозуміти, що творці Конституції вбачали в президентові фігуру, що володіє винятковими повноваженнями для участі в суверенній дипломатії.¹⁸⁰ Ці відносно загальні зауваження залишають, однак, невирішеним питання про те, чи суперечить початкове значення статті II міжнародній комунікації

communications by Congress. The following discussion answers this question based on an analysis of preconstitutional practice, records from the Constitutional Convention and ratification debates, and official practice during the Washington Administration. These sources generally suggest that the Framers understood Article II to allow subsovereign diplomacy by Congress and its members.

1. Concerns About Institutional Capacity

Practical considerations animated the Framers' approach to allocating diplomacy power. Records from the Constitutional Convention and state ratification debates document that the Framers generally opposed the idea of granting sovereign communicative powers to Congress on the view that Congress's institutional features would render it incapable of conducting foreign relations.

This view rested heavily on the states' experience under the Articles of Confederation, which had assigned legislative and executive functions—including the conduct of diplomacy—to Congress.¹⁸¹

Originally, the Congress of the Confederation appointed diplomats and chose the locations and durations of their service.¹⁸² It received ambassadors from overseas.¹⁸³ It instructed diplomats on the actions and policies they were to pursue,¹⁸⁴ dispatched official correspondence to foreign ministers and sovereigns,¹⁸⁵ and received correspondence from the same.¹⁸⁶ Individual delegates to Congress also communicated with foreign officials.¹⁸⁷

Simply put, this arrangement proved unworkable. For one, it caused significant delays. Internal political divisions, quorum rules, lengthy recesses, and delegates' preoccupations with other responsibilities frequently slowed or prevented altogether

Конгресу. Наступний розділ дає відповідь на це питання на основі аналізу доконституційної практики, протоколів Конституційного конвенту і дебатів при ратифікації штатами, а також офіційної практики при адміністрації Вашингтона. Ці джерела, як правило, дозволяють припустити, що в розумінні творців Конституції стаття II дозволяла субсуверенну дипломатію Конгресу і його членів.

1. Побювання щодо інституційної компетенції

На розподіл дипломатичних повноважень творців Конституції надихнули практичні міркування. Протоколи Конституційного конвенту і дебатів при ратифікації штатами свідчать, що розробники були в цілому проти ідеї надання Конгресу суверенних комунікативних повноважень, вважаючи, що інституційні особливості Конгресу зроблять його нездатним провадити міжнародні відносини.

Ця точка зору значною мірою спиралася на досвід штатів відповідно до Статей Конфедерації, які покладали законодавчі та виконавчі функції включно з дипломатією на Конгрес.¹⁸¹

Спочатку Конгрес Конфедерації призначав дипломатів і вибирав місця і тривалість їхньої служби.¹⁸² Він же приймав іноземних послів.¹⁸³ Він також інструктував дипломатів з приводу курсу і політики, які вони мали проводити,¹⁸⁴ направляв офіційні послання міністрам закордонних справ і главам держав ¹⁸⁵ і отримував послання від них.¹⁸⁶ Окремі делегати Конгресу також спілкувалися з іноземними офіційними особами.¹⁸⁷

Простіше кажучи, ця схема виявилася недієвою. По-перше, вона призвела до значних затримок. Внутрішні політичні розбіжності, правила кворуму, тривалі перерви і зайнятість делегатів іншими справами часто сповільнювали або взагалі перешкождали

the transmission of time-sensitive diplomatic instructions and responses.¹⁸⁸ Delays in turn complicated foreign relations.¹⁸⁹ Another issue was Congress's inability to maintain secrecy. Legislative control often necessitated the exposure of sensitive information to the delegates, but with roughly fifty delegates¹⁹⁰ and their accompanying differences of opinion, leaks were a problem.¹⁹¹

In April 1787, just a few weeks before the Constitutional Convention, John Jay lamented to Thomas Jefferson that Congress's lack of secrecy imposed "a great restraint" on the efforts of American diplomats to collect intelligence abroad.¹⁹²

Those who drafted the Constitution and debated its ratification appear to have been aware of these difficulties. As early as 1776, Benjamin Franklin had expressed a belief that large legislative bodies were unable to maintain secrecy.¹⁹³ The Congress of the Confederation created the Department of Foreign Affairs in 1781 for the purpose of providing a "remedy against the fluctuation, the delay and indecision" that afflicted American foreign relations under the Second Continental Congress.¹⁹⁴ And over two-thirds of those who attended the Constitutional Convention had been either diplomats overseas or delegates to the Congress or one of its predecessors.¹⁹⁵ In those roles, they witnessed firsthand the complications of legislative management.

Evidence from the Constitutional Convention suggests, moreover, that the experience under the Articles influenced the Constitution's drafting. Notably, no delegate argued that Congress as a whole, or the House in particular, should be responsible for communicating with foreign governments, even though congressional control had been the longstanding arrangement up to that point. The delegates overwhelmingly opposed House involvement even in ratifying treaties on

передачі термінових дипломатичних інструкцій і відповідей.¹⁸⁸ Такі затримки ускладнювали міжнародні відносини.¹⁸⁹ Іншою проблемою була нездатність Конгресу зберігати державну таємницю. Контроль з боку законодавчої влади часто вимагав розкриття конфіденційних відомостей, але за наявності приблизно п'ятдесяти делегатів¹⁹⁰ і значних розбіжностей у їхніх поглядах витік інформації не міг не стати проблемою.¹⁹¹ У квітні 1787 р., всього за декілька тижнів до Конституційного конвенту, Джон Джей скаржився Томасу Джефферсону, що відсутність секретності у Конгресі «багато в чому обмежує» зусилля американських дипломатів зі збору розвідданих за кордоном.¹⁹²

Ті, хто розробляв Конституцію і обговорював її ратифікацію, мабуть, знали про ці труднощі. Ще 1776 р. Бенджамін Франклін висловив упевненість, що великі законодавчі органи не в змозі зберігати таємницю.¹⁹³ Конгрес Конфедерації створив 1781 р. Міністерство закордонних справ як «засіб проти коливальних, затримок і нерішучості», які ускладнювали американські міжнародні відносини під час Другого Континентального конгресу.¹⁹⁴ І більше двох третин тих, хто був присутній на Конституційному конвенті, були або американськими дипломатами за кордоном, або делегатами Конгресу чи одного з його попередників.¹⁹⁵ Виконуючи ці функції, вони особисто переконалися, що означає передати управління зовнішньою політикою законодавцям.

Також те, що ми знаємо про Конституційний конвент, свідчить, що на розробку Конституції вплинув і досвід, накопичений на той час щодо положень її перших статей. Прикметно, що жоден делегат не стверджував, ніби Конгрес в цілому або Палата представників зокрема повинні відповідати за зносини з іноземними державами, хоча до цього моменту зовнішньополітичну сферу давно контролював Конгрес.

Переважає більшість делегатів виступила проти участі Палати представників навіть у

the view that its members would, like delegates to the Congress of the Confederation, have a hard time maintaining secrecy.¹⁹⁶

The story is more complicated for the Senate but is ultimately consistent: For much of the Convention, a number of delegates advocated that the Senate hold primary authority to conduct foreign relations.¹⁹⁷

In the end, however, the drafters shifted to the executive the clauses on which the Senate's diplomacy power would have relied,¹⁹⁸ and after that shift, no one suggested that the Senate would retain any sovereign communicative powers.

Evidence from the ratification debates is similar.

In *The Federalist*, for example, Alexander Hamilton expanded the practical critique of legislative control: entrusting the Senate with treaty negotiations "would have been to relinquish the benefits of the constitutional agency of the President in the conduct of foreign negotiations," for "the ministerial servant of the Senate could not be expected to enjoy the confidence and respect of foreign powers in the same degree with the constitutional representative of the nation, and, of course, would not be able to act with an equal degree of weight or efficacy."¹⁹⁹

House participation would also have been problematic:

The fluctuating and, taking its future increase into the account, the multitudinous composition of that body, forbid us to expect in it those qualities which are essential to the proper execution of such a trust.

Accurate and comprehensive knowledge of foreign politics; a steady and systematic adherence to the same views; a nice and uniform sensibility to national character; decision, secrecy, and dispatch, are incompatible with the genius of a body so variable and so numerous.²⁰⁰

ратифікації договорів, вважаючи, що її членам, як і делегатам Конгресу Конфедерації, буде важко зберігати секретність.¹⁹⁶

У випадку Сенату ця історія виглядала складніше, але в кінцевому рахунку схоже. Протягом більшої частини Конвенту ряд делегатів виступали за те, щоб Сенат володів основними повноваженнями в галузі міжнародних відносин.¹⁹⁷

Зрештою, однак, розробники Конституції переформулювали положення, на які спиралися б дипломатичні повноваження Сенату, виконавчої влади,¹⁹⁸ і після цього кроку вже ніхто не пропонував, щоб за Сенатом залишилися будь-які суверенні права на спілкування з урядами інших країн.

Історія дебатів про ратифікацію містить аналогічні свідчення. Наприклад, у «Федералісті» Александр Гамільтон переніс критику «законодавчого контролю» в практичну площину: доручити Сенату укладення міжнародних договорів «означало б відмовитися від переваг конституційного посередництва президента у веденні переговорів з іноземними державами», оскільки «не можна очікувати, що слуга Сенату в ранзі міністра користуватиметься довірою і повагою іноземних держав тією ж мірою, що і конституційний представник нації, і, звичайно, не зможе діяти з рівною вагою і ефективністю».¹⁹⁹

Участь Палати представників також була б проблематичною:

Мінливий і, з урахуванням майбутнього збільшення, численний склад цього органу не дозволяє нам очікувати від нього якостей, необхідних для належного виправдання такої довіри.

Точне і всебічне знання зовнішньої політики; стійка і систематична прихильність одним і тим же поглядам; доброзичлива і постійна увага до національного характеру; рішучість, вміння зберігати таємницю і здатність до швидких дій несумісні з духом настільки мінливого й велелюдного органу.²⁰⁰

Statements suggesting Senate involvement in international negotiations were not entirely absent,²⁰¹ but a clear majority of those with recorded statements on the issue shared Hamilton's views.²⁰²

This evidence aligns with the text of Article II insofar as it illuminates the rationale for allocating sovereign diplomacy power to the president. But the harder question is whether the evidence also demonstrates an original understanding against subsovereign diplomacy by Congress. Because no one directly addressed the issue at the Constitutional Convention or ratification debates, only inferences are possible, and the strength of the inference against legislative diplomacy will depend on the extent to which subsovereign communications by Congress give rise to the practical problems the Framers sought to avoid.

If the communications are generally unproblematic, then there is less reason to believe that they would have troubled the Framers, and the originalist argument for prohibiting such communications becomes weaker.

Consider, then, the original practical concerns. The concern about speed and secrecy was that the size of a deliberative body corresponds negatively with its ability to decide quickly on proposed courses of action and to maintain the secrecy of sensitive information—more participants would cause more delays and increase the risk of leaks.²⁰³

On the issue of respect, the concern was that a diplomatic agent of Congress would fail to garner the esteem of foreign counterparts because he would lack the stature of a head of state, such as a king or president, and that the agent might, therefore, be less effective in promoting U.S. interests abroad.²⁰⁴

The interest-based concerns, in turn, reflected an understanding of the unique incentives the Constitution would impose

Не можна сказати, що пропозицій на користь участі Сенату в міжнародних переговорах не було зовсім,²⁰¹ але явна більшість тих, чий висловлювання з цього питання були записані, поділяли погляди Гамільтона.²⁰²

Ці докази узгоджуються з текстом статті II тією мірою, в якій вони висвітлюють обґрунтування наділення президента повноваженнями суверенної дипломатії. Але складніше питання полягає в тому, чи вказують вони на початкове неприйняття субсуверенної дипломатії Конгресу. Оскільки ніхто прямо не ставив це питання на Конституційному конвенті або ратифікації, ми можемо лише вивести відповідь шляхом логічних умовиводів, і сила аргументу проти законодавчої дипломатії залежатиме від того, якою мірою субсуверенна комунікація Конгресу породжувала практичні проблеми, яких розробники Конституції прагнули уникнути. Якщо контакти в цілому не викликали проблем, то підстав вважати, що вони могли б турбувати розробників, менше, і аргумент на користь їхньої заборони на тій підставі, що «так було з самого початку», слабшає.

Розгляньмо, таким чином, початкові практичні проблеми. Стурбованість з приводу швидкодії і секретності була викликана тим, що розмір дорадчого органу негативно впливає на його здатність швидко приймати рішення із запропонованих напрямків дій і зберігати секретність конфіденційної інформації – чим більше учасників, тим більша ймовірність затримок, тим вищий ризик витоків.²⁰³

Щодо питання про повагу, то стурбованість полягала в тому, що дипломатичний агент Конгресу не зможе завоювати повагу іноземних колег, оскільки не буде в статусі глави держави – короля або президента, а тому може виявитися менш ефективним у просуванні інтересів США за кордоном.²⁰⁴

Стурбованість з приводу дотримання інтересів відображала також розуміння унікальних стимулів, що їх мала

on federal legislators.

In establishing district- and state-based elections, Article I would give members of the House and Senate incentives to pursue the parochial interests of their constituents rather than those of the country as a whole and thus create a risk of conflicting communications among members whose constituents had divergent positions on foreign affairs.²⁰⁵ And for members of the House, constitutionally mandated term limits would provide a strong incentive to seek short-term results even when long-term solutions might be preferable.²⁰⁶ Those limits would also make it difficult to acquire an adequate knowledge of foreign affairs.²⁰⁷

Both the risk and magnitude of these problems are diminished, however, if Congress or its members conduct diplomacy only on their own behalf. Delays in legislative communications are far less problematic if the president alone negotiates treaties and otherwise transacts with foreign governments, leaving to Congress the business of communication for the purpose of investigating or lobbying, as documented in the contemporary evidence.²⁰⁸

The same is true of leaks: because subsovereign communications are nontransactional and often concern issues that do not rise to the level of national importance, the harm of disclosing transmitted information will tend to be more limited.

Further, lack of respect among foreign governments for agents of Congress is not a problem as long as the Constitution gives sovereign diplomacy power to a singular head of state, who can use the stature of his office effectively to pursue U.S. interests abroad.

Similarly, parochial and short-term interests are less problematic if legislators cannot act on them in treaty negotiations or other international transactions.

Конституція федеральним законодавцям. Встановлюючи вибори в округах і штатах, стаття I спонукала членів Палати представників і Сенату до того, щоб дбати про місцеві інтереси своїх виборців, а не про інтереси країни в цілому, і, таким чином, створювала ризик суперечливих заяв членів Конгресу, чії виборці мали б різні погляди на закордонні справи.²⁰⁵ Щодо членів Палати представників, то встановлені для них Конституцією обмеження з термінів повноважень стали б серйозним стимулом для досягнення короткострокових результатів там, де кращими були б довгострокові рішення.²⁰⁶ Ці обмеження ускладнили б отримання достатніх знань про іноземні справи.²⁰⁷

Однак як ризик, так і масштаби цих проблем зменшуються, якщо Конгрес або його члени провадять дипломатію тільки від свого імені. Затримки в комунікації представників законодавчої влади набагато менш проблематичні, якщо президент сам веде переговори щодо укладання договорів або іншим чином укладає угоди з іноземними урядами, залишаючи Конгресу спілкування з метою проведення розслідувань або лобіювання, як це зафіксовано в документах того часу.²⁰⁸

Те ж саме можна сказати і про витoki: оскільки субсуверенна комунікація не передбачає укладання угод і часто стосується питань, що не мають державної ваги, збиток від розкриття переданої інформації буде меншим.

Крім того, відсутність поваги серед іноземних урядів до представників Конгресу не є проблемою доти, доки Конституція наділяє повноваженнями суверенної дипломатії лише голову держави, який може ефективно використовувати свій пост для просування інтересів США за кордоном.

Аналогічно вузькі і короткострокові інтереси є меншою проблемою, якщо законодавці не можуть діяти відповідно до них в ході підготовки договорів або інших міжнародних угод.

In short, legislative diplomacy generally should not generate the practical problems that concerned the Framers as long as the executive alone holds the power to speak for the nation as a whole.

This is not to say that subsovereign diplomacy will be entirely unproblematic. Delays, leaks, special interests, and lack of expertise might complicate congressional relations with foreign governments in a way that adversely affects national interests. But those problems are less significant if Congress does not exercise exclusive or primary power in this domain. The upshot is that the pragmatic concerns documented in the historical sources do not necessarily warrant the conclusion that the Framers would have opposed subsovereign congressional communication with foreign governments; if the Framers simultaneously accepted that practice and rejected sovereign diplomacy by Congress, they would not have acted unreasonably.

2. Practice of Members of Congress

Early practice confirms an original understanding that Article II does not preclude individual legislators from communicating with foreign governments. Direct communication in fact occurred throughout the Washington Administration. On some occasions, members of the first Congress corresponded about entirely private matters.²⁰⁹ On others, they attended dinners and extravagant balls held by the French, Spanish, and Dutch ministers to the United States.²¹⁰ And on invitation, resident foreign ministers attended sessions of Congress to observe the debates.²¹¹ Inevitably, some of these contacts generated discussions about official business. For example, in 1789, at least six different members of the first Congress conversed about legislation and foreign policy with George Beckwith, a senior intelligence officer in the English army and unofficial diplomat to the United States.²¹²

Коротко кажучи, законодавча дипломатія загалом не породжує практичних проблем, яких побоювалися розробники Конституції, доки лише виконавча влада має повноваження говорити від імені нації в цілому. Це не означає, що субсуверенна дипломатія завжди буде безпроблемною. Затримки, витoki, особливі інтереси та брак досвіду можуть ускладнити відносини Конгресу з іноземними урядами таким чином, що це негативно позначиться на національних інтересах. Але ці проблеми менш значущі, якщо Конгрес не володіє ексклюзивною або основною владою у цій сфері.

В результаті прагматичні побоювання, про які повідомляють нам історичні джерела, не обов'язково підтверджують, що творці Конституції виступили б проти субсуверенного спілкування Конгресу з іноземними урядами; і якби вони одночасно схвалили цю практику і відкинули суверенну дипломатію Конгресу, в їхніх діях не було б нічого необґрунтованого.

2. Практика членів Конгресу

Рання практика підтверджує початкове розуміння того, що стаття II не забороняє окремим законодавцям спілкуватися з іноземними урядами. Фактично пряме спілкування мало місце протягом усієї діяльності адміністрації Вашингтона. У якихось випадках члени першого Конгресу листувалися з суто приватних питань.²⁰⁹ В інших вони відвідували обіди і розкішні бали, котрі влаштовували французькі, іспанські та голландські посланці,²¹⁰ а ті отримували запрошення й приходили на засідання Конгресу, щоб спостерігати за дебатами.²¹¹ У ході деяких з цих контактів неминуче обговорювалися й офіційні справи. Наприклад, у 1789 р. щонайменше шість членів першого Конгресу розмовляли про законодавство і зовнішню політику з Джорджем Беквітом, старшим офіцером розвідки англійської армії і неофіційним дипломатом у Сполучених Штатах.²¹²

In one letter to Don Diego de Gardoqui, the former Spanish charge d'affaires and soon-to-be finance minister, Senator Pierce Butler encouraged the Spanish government to send a permanent diplomatic representative to the United States.²¹³

In a letter to Antoine de la Forest, the acting head of the French legation in the United States, Senator Butler recommended that the French government purchase naval supplies from an American businessman named George Hooper.²¹⁴

In 1795 and 1796, Pierre-Auguste Adet, the French ambassador to the United States at the time, worked extensively with Republicans in Congress to secure American support for France and to prevent the United States from adopting Jay's Treaty.²¹⁵ Other French officials did the same.²¹⁶

Moreover, I came across no evidence that the Washington Administration objected to these practices or that members of the House and Senate understood the contacts as a violation of the separation of powers. Members of other early Congresses continued the practice.²¹⁷

The only potentially contrary evidence concerns the Logan Act, which, as explained above, Congress passed in 1799 to provide for criminal penalties against "any" U.S. citizen who, without the permission or authority of the federal government, carries on "any verbal or written correspondence or intercourse with any foreign government, or any officer or agent thereof" with the intent to affect U.S. foreign relations.²¹⁸

The purpose of the Act was to prevent the "usurpation of executive authority."²¹⁹

Moreover, the drafters intended for the Act to apply to legislators as well as private citizens: the reference to "any" U.S. citizen plainly encompasses members of the House and Senate, and during the debates on enactment, legislators who addressed the issue uniformly suggested that the Act's

У своєму листі дону Дієго де Гардокі, колишньому тимчасовому повіреному в справах Іспанії і в недалекому майбутньому міністру фінансів, сенатор Пірс Батлер закликав уряд Іспанії направити в Сполучені Штати постійного дипломатичного представника.²¹³

У листі Антуану де Лафоре, який виконував обов'язки очільника французького представництва в Сполучених Штатах, сенатор Батлер рекомендував французькому уряду закупити запаси для військового флоту в американського бізнесмена на ім'я Джордж Гупер.²¹⁴ У 1795 і 1796 рр. П'єр-Огюст Адет, у той час посол Франції у США, активно співпрацював з республіканцями в Конгресі, щоб заручитися американською підтримкою Франції і перешкодити Сполученим Штатам прийняти договір Джея.²¹⁵

Інші французькі чиновники робили те саме.²¹⁶ Більше того, я не знайшов жодних доказів того, що адміністрація Вашингтона мала заперечення проти такої практики або що члени Палати представників і Сенату розуміли контакти як порушення принципу поділу влади. Члени Конгресу інших ранніх скликань продовжили цю практику.²¹⁷

Єдине потенційне свідчення про зворотне стосується закону Логана, який, як згадувалося вище, Конгрес прийняв у 1799 р., щоб ввести кримінальне покарання щодо «будь-якого» громадянина США, який без дозволу або повноважень федерального уряду провадив «усне або письмове листування або зносини з будь-яким іноземним урядом або його посадовою особою або агентом» з наміром вплинути на міжнародні відносини США.²¹⁸ При цьому мета закону полягала у запобіганні «узурпації виконавчої влади».²¹⁹

Більше того, розробники закону припускали, що він буде застосовуватися як до законодавців, так і до приватних осіб: посилання на «будь-якого» громадянина США явно охоплює членів Палати представників і Сенату, а під час дебатів законодавці, які розглядали це питання, одностайно

prohibition could apply to them.²²⁰ Combining these observations, one might conclude that a majority of the law's supporters viewed even individual legislative communications as usurping Article II power.

This argument has a few significant weaknesses, however.

First, it is problematic to rely on the actions of the fifth Congress as evidence of original meaning.

It convened in 1797—over a decade after the Constitution's ratification;²²¹ it featured highly partisan debates between Federalists and Anti-Federalists and passed the controversial Alien and Sedition Acts;²²² and those who participated in drafting and ratifying the Constitution were by that time only a small minority of the membership.²²³

Second, the Logan Act's legislative history suggests that the drafters were primarily concerned about the prospect of individuals attempting to negotiate solutions to international disputes involving the United States—acts that would plainly fall within the scope of the executive power to speak on behalf of the nation.

A majority of those who addressed the issue made statements to this effect.²²⁴ Representative Samuel Dana, one of the legislation's supporters, explained that it was “not intended . . . to provide against all correspondence with foreign Governments, but against such only as ought to be carried on by the Executive.”²²⁵

The recorded debates provide no evidence that the drafters aimed to prevent U.S. citizens, including legislators, from corresponding with foreign governments in ways that did not amount to international negotiations. Finally, the executive has never used the Logan Act to prosecute a federal legislator, despite several opportunities to do so.²²⁶

погодилися, що закон може застосовуватися і до них.²²⁰

Об'єднуючи ці спостереження, можна зробити висновок, що більшість прихильників закону розглядали навіть окремі акти спілкування законодавців з іноземними державами як узурпацію повноважень за статтею II.

Однак у цього аргументу є ряд істотних недоліків. По-перше, складно посилатися на дії п'ятого Конгресу як на свідчення «первинного сенсу».

Цей конгрес був скликаний у 1797 р. – більш ніж через десять років після ратифікації Конституції;²²¹ на ньому проходили гарячі дебати між федералістами і антифедералістами, а також були прийняті спірні закони про іноземців і підбурювання до заколоту;²²² і ті, хто брав участь у розробці і ратифікації Конституції, на той час становили лише незначну меншість її членів.²²³

По-друге, розробників закону Логана, судячи з історії його прийняття, найбільше турбувала перспектива того, що домовлятися про вирішення міжнародних спорів за участю Сполучених Штатів спробують окремі особи, а ці дії явно входять до компетенції виконавчої влади, що говорить від імені нації. Більшість тих, хто розглядав це питання, виступили із заявами з цього приводу.²²⁴ Представник Семюел Дана, один з прихильників законопроекту, пояснив, що закон «забороняє не ... будь-яку переписку з іноземними урядами, а тільки ту, яку повинна вести виконавча влада».²²⁵ Протоколи дебатів не дають жодних доказів того, що розробники закону хотіли перешкодити

громадянам США включно із законодавцями листуватися з іноземними урядами шляхами, що виходять за межі міжнародних переговорів.

Нарешті виконавча влада жодного разу не використовувала закон Логана для судового переслідування будь-кого з федеральних законодавців, хоча для цього й було кілька відповідних випадків.²²⁶

3. Practice of Congress

Early practice also confirms that Article II permits indirect, subsovereign communication between Congress and foreign governments. For example, in March 1792, the president provided Congress a letter in which Louis XVI announced his acceptance of the French Constitution of 1791.²²⁷

In response, the House passed, by a margin of fifty to two, a resolution requesting that the president's answer to the king include an "express[ion of] the sincere participation of the House in the interests of the French Nation, on this great and important event."²²⁸

A similar resolution from the Senate requested that the president "make known to the King of the French the satisfaction with which the Senate of the United States has received the official communication of his acceptance of a constitution."²²⁹ On Jefferson's approval,²³⁰ President Washington's response to the king enclosed both resolutions.²³¹

A second example is from 1794, when the vice president provided to Congress a letter in which Maximilien de Robespierre and other members of the French Committee of Public Safety reported a series of republican military victories and expressed a desire for close relations with the United States.²³² The Senate voted against a proposed resolution that would have requested that the president answer "on behalf of the United States, in such manner as shall manifest their sincere friendship and good will for the French Republic," but then overwhelmingly approved an amended resolution that was different in only one respect: it requested that the president communicate sentiments "on behalf of the Senate of the United States" rather than the United States itself.²³³

The House of Representatives passed a counterpart resolution containing a similar request to communicate a message "on

3. Практика Конгресу

Рання практика також свідчить, що стаття II дозволяє Конгресу непрямі, субсуверенні зовнішні зносини. Наприклад, у березні 1792 р. президент передав до Конгресу листа, в якому Людовик XVI повідомляв про ухвалення Конституції Франції 1791 р.²²⁷

У відповідь Палата представників переважною більшістю голосів (50 «за», 2 «проти») прийняла резолюцію з проханням, щоб відповідь президента королю включала «вираження щирої участі Палати представників в інтересах французької нації при цій великій і важливій події».²²⁸

Сенат в аналогічній резолюції просив президента «повідомити королю Франції про задоволення, з яким Сенат Сполучених Штатів сприйняв офіційне повідомлення про його прийняття Конституції».²²⁹

За згодою Джефферсона²³⁰ обидві резолюції було долучено до відповіді президента Вашингтона королю.²³¹

Другий приклад датується 1794 р., коли віцепрезидент передав до Конгресу лист Робесп'єра та інших членів Комітету громадської безпеки про низку військових перемог республіканців і їхнє бажання встановити тісні відносини зі Сполученими Штатами.²³²

Сенат спершу проголосував проти проєкту резолюції, в якій просив президента відповісти «від імені Сполучених Штатів таким чином, щоб продемонструвати їхню щирю дружбу і добру волю щодо Французької Республіки», але потім переважною більшістю голосів схвалив редакцію, що відрізнялася лише проханням до президента говорити про теплі почуття «від імені Сенату Сполучених Штатів», а не самих Сполучених Штатів.²³³

Палата представників прийняла резолюцію з таким же проханням – передати аналогічне повідомлення «від імені

behalf of the House.”²³⁴

Once again the Washington Administration cooperated: Secretary of State Edmund Randolph transmitted the resolutions to James Monroe, the U.S. minister to France at the time, who mentioned them in an address to the French National Convention and provided copies to French officials.²³⁵

A third example, from 1796, involved the most extensive recorded debate on legislative diplomacy’s constitutionality, but its lessons are unclear. After receiving Monroe’s address in 1794, the French issued a response and had their ambassador make an official presentation of the French flag to Washington.²³⁶ Washington, in turn, informed Congress of these events and explained that he had issued an official reply.²³⁷ Some senators felt that the Senate should issue its own separate reply and proposed a resolution that the president “be requested to assure that magnanimous nation [France], through the proper organ, that the Senate unite with [the president] in all the feelings expressed to the Minister of France, on the presentation of the Colors of his Nation.”²³⁸

Unlike the earlier resolutions, however, this one failed—by a margin of sixteen to eight.²³⁹ Some objected that the communication was unnecessary because Washington had already answered on behalf of the nation.²⁴⁰

In addition, Senator Oliver Ellsworth argued against the resolution because “nothing . . . could be found in the Constitution to authorize either branch of the Legislature to keep up any kind of correspondence with a foreign nation.”²⁴¹

It is unclear whether anyone other than Ellsworth voted against the resolution on this basis.

It is clear, however, that a majority of those who addressed the constitutional question found the resolution to be unobjectionable and consistent with prior practice, given that it did not purport to represent the sentiments of the United States. Senators Pierce Butler, Aaron Burr, and Littleton

Палати представників».²³⁴

Адміністрація Вашингтона знову посприяла: державний секретар Едмунд Рендольф передав резолюції Джеймсу Монро, посланцю США у Франції, який згадав їх у зверненні до Національних зборів Франції і вручив копії французьким офіційним особам.²³⁵

Третій епізод відбувся 1796 р., коли мали місце найбільші зареєстровані дебати про конституційність законодавчої дипломатії, але уроки цих дебатів неясні. Отримавши звернення Монро у 1794 р., французи опублікували відповідь і попросили свого посла офіційно передати французький прапор президенту Вашингтону.²³⁶

Вашингтон зі свого боку поінформував Конгрес про ці події і пояснив, що дав офіційну відповідь.²³⁷

Деякі сенатори визнали, що Сенат повинен дати свою окрему відповідь, і запропонували резолюцію, в якій президенту було запропоновано «запевнити цю великодушну державу [Францію] через відповідний орган, що Сенат приєднується до [президента] у всіх почуттях, виражених посланцю Франції, при передачі прапора його країни».²³⁸

Однак, на відміну від попередніх, ця резолюція не була прийнята – 8 голосів було подано «за», 16 «проти».²³⁹

Деякі заперечували, що в повідомленні немає необхідності, оскільки Вашингтон вже відповів від імені нації.²⁴⁰

Крім того, сенатор Олівер Еллсворт виступив проти резолюції, оскільки «в Конституції не може бути знайдено нічого..., що уповноважувало б ту чи іншу гілку законодавчої влади вести будь-яке листування з іноземною державою».²⁴¹

Незрозуміло, чи голосував хтось, окрім Еллсворта, проти резолюції на цій підставі. Однак очевидно, що більшість тих, хто розглядав конституційний момент, визнали, що резолюція не викликає заперечень і відповідає попередній практиці, враховуючи, що вона не претендувала на те, щоб відображати настрої Сполучених Штатів.

Сенатори Пірс Батлер, Аарон Берр і Літлтон Воллер Тазвелл розійшлися з

Waller Tazewell disagreed with Ellsworth on this basis.²⁴²

Whether Article II prohibits direct communication by Congress is a harder question.

The House and Senate relied on the Washington Administration to transmit their messages to France in both 1792 and 1794,²⁴³ among other occasions.²⁴⁴ Jefferson, moreover, clearly believed that Congress could correspond only through the executive branch.²⁴⁵

One might reasonably view this evidence as demonstrating an executive monopoly on direct, institutional communication.²⁴⁶

It is, however, by no means conclusive.

First, it is not clear that early legislators shared Jefferson's view.

Given the difficulty of international communication at the time, it seems just as plausible that Congress relied on the executive's established channels out of convenience and that the House and Senate resolutions requested executive assistance due to the absence of an Article II obligation to transmit rather than the presence of an Article II monopoly on direct contact.

Second, as demonstrated above, individual members of Congress often discussed official business with representatives of foreign states,²⁴⁷ and the Washington Administration appears never to have objected. That practice suggests an understanding that Article II does not establish an executive monopoly over direct communication. While it is conceivable that Article II simultaneously permits direct contacts by individual legislators and prohibits those by Congress as a whole, the rationale for that distinction is uncertain, particularly if the communications are substantively identical.

In summary, given the textual and historical evidence discussed so far, the best conclusion is that Article II definitely

Еллсвортом з цього приводу.²⁴²

Складнішим є питання про те, чи забороняє стаття II пряме спілкування Конгресу.

Палата представників і Сенат довірили адміністрації Вашингтона передачу своїх послань Франції як у 1792-му, так і в 1794 р.,²⁴³ а також в інших випадках.²⁴⁴

Більше того, Джефферсон явно вважав, що Конгрес може вести листування тільки через виконавчу владу.²⁴⁵

Існують підстави розглядати це як демонстрацію монополії виконавчої влади на пряме, інституційне спілкування.²⁴⁶

Однак така відповідь не є в жодному разі остаточною. По-перше, незрозуміло, чи поділяли перші законодавці точку зору Джефферсона. Враховуючи труднощі міждержавної комунікації в той час, видається також правдоподібним, що Конгрес покладався на встановлені канали виконавчої влади з міркувань зручності і що резолюції Палати представників і Сенату вимагали допомоги для виконавчої влади через відсутність у статті II зобов'язання передавати, а не наявності, згідно з тією ж статтею, монополії на прямі контакти.

По-друге, як було показано вище, окремі члени Конгресу часто обговорювали офіційні справи з представниками іноземних держав,²⁴⁷ і адміністрація Вашингтона, схоже, ніколи не заперечувала. Така практика передбачає розуміння, що стаття II не встановлює монополії виконавчої влади на прямі зовнішні зносини.

Хоча цілком можливо, що стаття II дозволяє прямі контакти законодавцям окремо і в той же час забороняє їх Конгресу в цілому, логіка цієї відмінності неясна, особливо якщо контакти спрямовані на одне і те ж.

Підводячи підсумок з урахуванням згаданих текстуальних та історичних свідчень, доречно говорити, що стаття II виразно залишає місце

leaves room for individual members of Congress to conduct subsovereign diplomacy; definitely leaves room for Congress itself to conduct subsovereign diplomacy through the executive branch; and possibly leaves room for Congress to conduct subsovereign diplomacy without executive intermediation, depending on one's preferred interpretive framework and reading of the available historical evidence.

Under the Discrete Powers Thesis, the absence of a courier or transmittal power in Sections 2 and 3 demonstrates that Article II leaves room for direct communications by Congress.

The Vesting Clause Thesis, by contrast, is more likely to rely heavily on statements from Jefferson to contend that Section 1 gives the president all power over direct, official communication with foreign governments.

Those who accept this latter reading must in turn either conclude that Congress has systematically violated the separation of powers by regularly interfacing directly with foreign officials or adopt a functionalism that justifies Congress's departure from the original meaning of Article II, Section 1 on the basis of longstanding official custom.²⁴⁸

Given the evidence collected in Part I of this Article, the custom-based argument seems like a good one,²⁴⁹ but it is not clear that adherents of the Vesting Clause Thesis are willing to make it, given that doing so would render practically irrelevant the evidence of original meaning on which their interpretation relies.

C. Executive Delegation

In addition to not prohibiting subsovereign communications by Congress and its members, Article II leaves room for legislative diplomacy if it empowers the president to delegate executive power to

для субсуверенної дипломатії окремих членів Конгресу; виразно залишає місце для субсуверенної дипломатії самого Конгресу через посередництво виконавчої влади; і, можливо, залишає місце для субсуверенної дипломатії Конгресу без посередництва виконавчої влади, залежно від інтерпретації і прочитання наявних історичних свідчень.

Згідно з тезою про дискретну правомочність відсутність положень про делеговані або супровідні повноваження у розділах 2 і 3 свідчить, що стаття II залишає місце для прямих зносин Конгресу. І, навпаки, теза про наділення повноваженнями з більшою ймовірністю буде спиратися на слова Джефферсона, який стверджував, що розділ 1 надає президенту всю повноту влади у сфері прямої офіційної комунікації з іноземними урядами. Ті, хто приймає це останнє прочитання, повинні зі свого боку або прийти до висновку, що Конгрес систематично порушував поділ влади, регулярно взаємодіючи безпосередньо з іноземними посадовими особами, або прийняти точку зору з позицій функціоналізму, що виправдовує відхід Конгресу від початкового значення статті II розділу 1 на підставі давньої офіційної традиції.²⁴⁸ Враховуючи свідчення, зібрані в частині I цієї статті, докази на користь традиції видаються правильними,²⁴⁹ але неясно, чи готові прийняти ці докази прихильники тези про наділення повноваженнями, враховуючи, що така згода практично виключила б із розгляду тезу про первинний сенс, котра лежить в основі їхньої інтерпретації.

C. Делегування повноважень виконавчої влади

Крім того, що стаття II не забороняє Конгресу і його членам субсуверенні контакти з іноземними урядами, вона залишає місце для законодавчої дипломатії, якщо уповноважує президента делегувати виконавчу

members of the House and Senate so that they can act on his behalf. Delegation could explain, for example, the practice of CODEL members purporting to speak for the United States, such as when Representative John Conyers promised the Haitian government that “the U.S. would continue to support Haiti” with foreign aid²⁵⁰ and when then-Senator Kerry traveled to Afghanistan and Pakistan to “conduct a series of quiet missions on behalf of the president.”²⁵¹ If premised on delegation and delegation is permissible, these kinds of acts rely on, rather than usurp, Article II power.

Executive delegation is an underexplored topic that could easily warrant a separate article.²⁵²

The canonical nondelegation doctrine focuses on interbranch transfers of legislative power, deeming invalid any statute that fails to provide the transferee with an “intelligible principle” to guide the exercise of statutory authority.²⁵³

But executive delegation raises the question of whether there is a converse limitation on executive transfers of Article II power to members of Congress. As a result, it is not clear that the standard arguments about the established doctrine carry much weight. Given the volume and complexity of those arguments, I will not attempt a definitive resolution of the converse practice here and will instead offer only three tentative observations.

First, the textual argument for executive delegation seems unimpressive. Article II does not explicitly address whether the president can delegate any of the power vested in him to others.²⁵⁴

There is certainly no express prohibition to that effect. Nor does the mere vesting of power logically require a prohibition on transfer; it is conceivable that vesting simply sets an enumerated power’s default

владу членам Палати представників і Сенату, з тим щоб вони могли діяти від його імені. Таке делегування могло б пояснити, наприклад, чому члени ОДК виступають від імені Сполучених Штатів, як це зробив член Палати представників Джон Коньєрс, обіцяючи уряду Гаїті, що «США продовжать підтримувати Гаїті» шляхом надання іноземної допомоги²⁵⁰, або сенатор Керрі, вирушаючи в Афганістан і Пакистан, щоб «виконати ряд довірчих завдань від імені президента».²⁵¹

Якщо виходити з того, що це делегування і що воно допустиме, то такі дії спираються на повноваження за статтею II, а не узурпують їх.

Делегування повноважень виконавчої влади – недостатньо вивчена тема, що потребує висвітлення в окремій статті.²⁵²

У центрі уваги канонічної доктрини відмови від делегування знаходиться передача законодавчої влади від однієї гілки іншій, при цьому будь-який закон, що не надає одержувачу разом з повноваженнями «зрозумілого принципу» для їхньої реалізації, вважається недійсним.²⁵³

Але делегування виконавчої влади піднімає питання про те, чи існує зворотне обмеження на передачу повноважень виконавчої влади за статтею II членам Конгресу.

У результаті неясно, чи мають достатню вагу стандартні аргументи щодо усталеної доктрини.

Враховуючи обсяг і складність цих аргументів, я не намагатимусь повністю розкрити цю зворотню практику, а тільки запропоную три попередні зауваження.

По-перше, текстуальні докази на користь делегування повноважень виконавчої влади виглядають не надто переконливо. У статті II не йдеться прямо про те, чи може президент делегувати будь-які з даних йому повноважень іншим особам.²⁵⁴

Безумовно, прямої заборони з цього приводу не існує. Також просте наділення повноваженнями за логікою не вимагає заборони на їхню передачу; цілком можливо, що наділення просто встановлює

institutional location.²⁵⁵

In this way, Article II is functionally identical to Article I, which vests “all legislative Powers [t]herein granted” to Congress without addressing whether those powers are horizontally delegable.²⁵⁶

But finding an affirmative basis for the delegation power is difficult.

The power to delegate downward, within the executive branch, is clearly implied: Article II, Section 1 vests executive power only in the president, but Section 2 establishes “executive Departments” headed by “principal Officer[s].”²⁵⁷

The only way to reconcile the president’s monopoly with the presence of other executive officers is to conclude that the president has the ability to delegate his powers to them.²⁵⁸

It is challenging, however, to find even an implied basis for horizontal delegations to federal legislators. The best candidates seem to be the Vesting Clause and the Take Care Clause. One could read the former as authorizing delegation if the term “executive power” somehow includes broad authority to deputize agents for the execution of other Article II powers.

The latter might authorize the practice if necessary to fulfill the president’s law-enforcement obligations. But nothing in Article II clearly permits delegation.

Second, although executive delegation does not draw any clear support from Supreme Court precedent, it is not irreconcilable with the Court’s pronouncements on the unitary executive.

Scattered dicta suggest that unity is important to preserve accountability and ensure the effective conduct of foreign relations,²⁵⁹ but also leave open the

інституційне місце одного з перелічених у Конституції прав за замовчуванням.²⁵⁵

Таким чином, стаття II функціонально ідентична статті I, яка наділяє

Конгрес «всіма законодавчими повноваженнями, наданими в цьому документі», не кажучи про те, чи є ці повноваження делегованими по горизонталі.²⁵⁶ Але знайти підстави, що

підтверджують право делегувати повноваження, складно. Право делегувати повноваження вниз, в межах виконавчої гілки влади, явно мають на увазі: стаття II, розділ 1 наділяє виконавчою владою лише президента, але вже розділ 2 встановлює «виконавчі департаменти» на чолі з «головною посадовою особою (особами)».²⁵⁷

Єдиний спосіб поєднати монополію президента з присутністю інших посадових осіб виконавчої влади – це дійти висновку, що президент може делегувати їм свої повноваження.²⁵⁸

Однак для горизонтального делегування повноважень федеральним законодавцям знайти підстави, що бодай мають на увазі, досить проблематично. Мабуть, краще у цьому разі посилатися на пункт про наділення повноваженнями і пункт про забезпечення виконання законів. Перший можна було б витлумачити як такий, що дозволяє делегування за умови, якщо термін «виконавча влада» включає широкі повноваження призначати агентів для здійснення інших повноважень за статтею II. Другий міг би санкціонувати делегування, якщо воно необхідне для виконання зобов’язань президента щодо забезпечення правопорядку. Але ніщо у статті II чітко не дозволяє делегувати повноваження.

По-друге, хоча теза про делегування виконавчої влади не знаходить якоїсь очевидної підтримки в прецедентах Верховного суду, вона не суперечить заявам Суду про унітарну виконавчу владу. З розрізнених суддівських висловлювань можна зрозуміти, що єдність важлива для збереження підзвітності та ефективного ведення міжнародних відносин,²⁵⁹ але також і

possibility that the president can make delegations that preserve his “ultimate responsibility” and honor an “active obligation to supervise.”²⁶⁰

To the extent that the Court has invalidated the exercise of Article II power outside the executive branch, it has been where Congress attempted to transfer some portion of the power to individuals over whom the president could not exercise effective control.²⁶¹

Those precedents would seem to permit horizontal delegation where the president retains control over the content of the diplomatic communication.

Finally, while the textual foundation is at best uncertain, official practice strongly suggests that horizontal executive delegation is permissible.

Contrary perceptions notwithstanding,²⁶² historical examples of transfers of executive power to nonexecutive federal officers are numerous, even outside the context of legislative diplomacy.²⁶³ President Woodrow Wilson selected Justice Joseph Rucker Lamar to lead an American delegation tasked with negotiating an end to a diplomatic crisis with Mexico in 1914.²⁶⁴

President Franklin D. Roosevelt appointed Justice Owen Roberts to lead a commission charged with investigating and reporting on the attack on Pearl Harbor.²⁶⁵ And President Harry S. Truman designated Justice Robert H. Jackson as the chief prosecutor for the United States at the Nuremberg trials,²⁶⁶ among other examples.²⁶⁷

President George H.W. Bush opposed a statute that enlisted federal legislators in diplomacy at the Organization for Security and Cooperation in Europe, but only because mandating the legislators’ inclusion in U.S. delegations interfered with the president’s prerogative to choose the agents of official diplomacy, not because the involvement of legislators was

те, що президент може делегувати повноваження, зберігаючи за собою «вищу відповідальність» і «дійсні зобов’язання з нагляду».²⁶⁰

Оскільки Суд визнав недійсними повноваження за статтею II за межами виконавчої влади, Конгрес спробував передати деяку частину цих повноважень особам, яких президент не міг ефективно контролювати.²⁶¹

Ці прецеденти, можливо, допускають горизонтальне делегування повноважень, коли президент зберігає контроль над змістом дипломатичних повідомлень.

Нарешті, хоча текстуальна основа є у кращому разі невизначеною, офіційна практика переконливо показує, що горизонтальне делегування повноважень виконавчої влади допустиме. Незважаючи на протилежну думку,²⁶² існує чимало історичних прикладів передачі виконавчої влади федеральним посадовим особам, що представляють невиконавчу гілку влади навіть поза контекстом законодавчої дипломатії.²⁶³ Президент Вудро Вільсон поставив суддю Джозефа Ракера Ламара на чолі американської делегації на переговорах з приводу припинення дипломатичної кризи з Мексикою у 1914 р.²⁶⁴

Президент Франклін Д. Рузвельт призначив суддю Оуена Робертса головою комісії, якій було доручено розслідувати напад на Перл-Гарбор і повідомити про результати розслідування.²⁶⁵ А президент Гаррі Трумен уповноважив суддю Роберта Г. Джексона бути головним обвинувачем Сполучених Штатів на Нюрнберзькому процесі,²⁶⁶ і таких випадків багато.²⁶⁷

Президент Джордж Буш-старший виступив проти закону, який залучав федеральних законодавців до дипломатичної роботи в Організації з безпеки і співробітництва в Європі, але тільки тому, що включення законодавців до складу делегацій США порушувало prerogative президента вибирати представників офіційної дипломатії, а не тому, що участь законодавців була

unconstitutional per se.²⁶⁸

Moreover, transfers of Article II power to private entities are not uncommon.²⁶⁹

To name just one example, it is well known that the U.S. armed forces contract with private security firms to carry out certain quasi-military functions.²⁷⁰

Any argument against executive delegation must be able to explain why these transfers are permissible while transfers to members of Congress are not.

Furthermore, it is well known that the traditional nondelegation doctrine has ceased to restrain statutory grants of legislative power to the executive and judiciary.²⁷¹

Despite various opportunities to invalidate delegations of this variety, the Supreme Court has not employed the doctrine to strike down a single statute since 1935.²⁷²

Anyone who accepts the constitutionality of even limited legislative delegation²⁷³ must either take the same position on executive delegation or identify a unique basis for its prohibition.

In summary, judicial precedent and official practice suggest that executive delegation is permissible as long as the president retains control over both the content of the communication and the delivery agent.

III. LEGISLATIVE DIPLOMACY POWERS

Having analyzed the contours of executive power, we can begin to draw conclusions about a possible legislative counterpart. Article II of the Constitution prohibits legislators and Congress only from executing a variety of diplomatic functions on behalf of the United States and, if one accepts the Vesting Clause Thesis, bars Congress from directly interfacing with foreign governments.

неконституційною сама по собі.²⁶⁸

Більше того, передача повноважень за статтею II приватним організація не є рідкістю.²⁶⁹ Наведу лише один приклад: добре відомо, що збройні сили США укладають контракти з приватними охоронними фірмами для виконання певних квазівійськових функцій.²⁷⁰

Будь-який аргумент проти делегування повноважень виконавчої влади повинен пояснити, чому така передача повноважень допустима, а передача повноважень членам Конгресу – ні.

Крім того, добре відомо, що традиційна доктрина недискримінації перестала обмежувати надання законодавчої влади виконавчій і судовій гілкам за тим чи іншим законом.²⁷¹

Незважаючи на цілий ряд можливостей визнати делегування такого роду недійсним, Верховний суд жодного разу не використовував цю доктрину для скасування будь-якого закону з 1935 р.²⁷² Кожен, хто визнає конституційність навіть обмеженого делегування законодавчих повноважень,²⁷³ повинен або зайняти ту ж позицію щодо делегування повноважень виконавчої влади, або назвати унікальну причину його заборони. Таким чином, судовий прецедент і офіційна практика свідчать, що делегування повноважень виконавчої влади допускається, якщо президент зберігає контроль як над змістом повідомлення, так і над «засобом передачі».

III. ПОВНОВАЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДИПЛОМАТІЇ

Проаналізувавши контури виконавчої влади, ми можемо взятися за висновки про можливий законодавчий аналог.

Стаття II Конституції забороняє законодавцям і Конгресу виконувати різні дипломатичні функції від імені Сполучених Штатів і, якщо прийняти пункт про наділення повноваженнями, то забороняє також Конгресу безпосередньо взаємодіяти з іноземними урядами.

It does not necessarily follow, however, that legislative diplomacy is to any degree permissible. What remains missing is a positive theory of constitutionality under Article I.

In this Part, I develop two divergent approaches: One is that the diplomacy powers of Congress must have an affirmative basis in Article I in addition to honoring the limits imposed by Article II. The other is that legislative diplomacy does not need an affirmative basis in Article I and is constitutional as long as it does not violate Article II.

The choice between these depends on one's view about the applicability of the doctrine of enumerated powers.

Section III.A evaluates legislative diplomacy on the assumption that the doctrine applies and concludes that Article I permits Congress only to make international communications in the form of a war declaration or for the purpose of investigating extraterritorial facts.

Section III.B explains why the enumerated powers doctrine may not apply.

Section III.C in turn operates on the assumption that the doctrine is inapplicable and suggests that subsovereign diplomacy by Congress is constitutional regardless of communicative purpose, given substantial evidence of longstanding legislative practice and executive acquiescence.

A. Theories Based on the Enumerated Powers Doctrine

The doctrine of enumerated powers posits that the words and implications of the Constitution's written text are the exclusive foundation for federal power; to enumerate is both to create and confine the power of each branch.²⁷⁴

Thus, claims to power not fundamentally based in the text are illegitimate.

This is the basic premise of most

Однак з цього не обов'язково випливає, що законодавча дипломатія певною мірою таки допустима. Чого як і раніше не вистачає, так це позитивної теорії конституційності відповідно до статті I.

У цій частині я розробляю два різних підходи: перший полягає в тому, що дипломатичні повноваження Конгресу повинні мати позитивну основу в статті I на додачу до дотримання обмежень, що їх накладає стаття II.

Інший полягає в тому, що законодавча дипломатія не потребує позитивної основи у статті I і є конституційною доти, доки вона не порушує статті II. Вибір між двома підходами залежить від вашого погляду на дієвість доктрини перелічених повноважень.

Розділ III.A оцінює законодавчу дипломатію, виходячи з припущення про дієвість доктрини, і робить висновок, що стаття I дозволяє Конгресу дипломатичну комунікацію у формі оголошення війни або з метою проведення екстериторіальних розслідувань. Розділ III.B пояснює, чому доктрина перелічених повноважень може виявитися непридатною.

Розділ III.C зі свого боку бере за основу припущення, що доктрина непридатна, і припускає, що субсуверенна дипломатія Конгресу є конституційною незалежно від комунікативної мети, враховуючи суттєві докази у вигляді багаторічної законодавчої практики і згоди виконавчої влади.

A. Теорії, засновані на доктрині перелічених повноважень

Доктрина перелічених повноважень стверджує, що слова і значення письмового тексту Конституції є винятковою основою федеральної влади; перелічування означає як створення, так і обмеження повноважень кожної гілки влади.²⁷⁴

Таким чином, претензії на владу, фундаментально не обґрунтовані в тексті, є незаконними. Це основна передумова

constitutional interpretation.

To the extent that the doctrine applies to legislative diplomacy, an Article I basis is required, and the range of constitutionally permissible communications is limited: Congress can declare war and investigate extraterritorial facts, but it cannot engage in noninvestigatory communications.

Congress cannot, for example, conduct interparliamentary exchanges to educate and train foreign legislative bodies or lobby foreign governments to engage in conduct favorable to U.S. interests.

Nor can CODEL members lobby on Congress's behalf. These conclusions follow from an analysis of the express and implied powers of Article I.

більшості тлумачень Конституції. Для визначення меж, в яких доктрина може використовуватися для законодавчої дипломатії, потрібна основа статті I, діапазон конституційно допустимої комунікації також обмежений: Конгрес може оголошувати війну і проводити екстериторіальні розслідування, але не може брати участі у комунікації, що не пов'язана з розслідуваннями. Конгрес не може, наприклад, проводити міжпарламентські обміни для навчання і підготовки іноземних законодавчих органів або лобювання дій іноземних урядів, що відповідають інтересам США. Члени ОДК також не можуть лобювати від імені Конгресу. Ці висновки випливають з аналізу прямо обумовлених і неявних повноважень у статті I.

1. Express Power: War Declarations

In one sense, the search for Article I power encounters a unique challenge.

Unlike the Article II Vesting Clause, which might itself provide the executive with a range of otherwise unenumerated powers,²⁷⁵ the Article I Vesting Clause suggests that Congress possesses only those powers enumerated elsewhere in Article I.²⁷⁶

As a result, Congress as an institution cannot communicate with foreign nations unless there is an express diplomacy power or an enumerated power of another kind that implies the power to communicate with foreign governments

Express power comes in the form of the Declare War Clause, which gives Congress control over a specific form of international communication on behalf of the United States.

While scholars disagree about some aspects of the Clause,²⁷⁷ all agree that it at least gives Congress the power to issue declarations that formally create a state of war.²⁷⁸

1. Прямо обумовлені повноваження: оголошення війни

В одному з аспектів пошук повноважень у статті I нашоухується на унікальну проблему. На відміну від пункту про наділення повноваженнями в статті II, який сам по собі може надати виконавчій владі ряд інакше не обумовлених повноважень,²⁷⁵ пункт про наділення повноваженнями у статті I передбачає, що Конгрес володіє тільки тими повноваженнями, які перелічені в інших положеннях статті I.²⁷⁶

В результаті Конгрес як інститут не може спілкуватися з іноземними державами, якщо тільки немає явних дипломатичних повноважень або прямо обумовлених повноважень іншого роду, що їх передбачає право спілкуватися з іноземними урядами.

Прямо обумовлені повноваження присутні у пункті про оголошення війни, який надає Конгресу контроль над специфічною формою міжнародної комунікації від імені

Сполучених Штатів. Хоча правознавці розходяться в думках з приводу деяких аспектів цього положення,²⁷⁷ всі згодні з тим, що це положення принаймні дає Конгресу право видавати декларації, які офіційно

These declarations are diplomatic communications in the sense that they are designed for an international audience—in particular, the state or states with which the United States will be at war.

The power to declare war is thus analogous to the president’s power to “make Treaties” and “receive Ambassadors”;²⁷⁹ the exercise of any of these powers entails communicating to a foreign government.

The Declare War Clause is thus an exception to the executive’s power to communicate on behalf of the United States and supports the view that Article II diplomacy power is less than plenary.

The power to declare war, however, cannot explain the breadth of the contemporary practice, and Article I is otherwise devoid of express communicative powers. Thus, if it exists, a broader power to engage in diplomacy must be implied.

2. Implied Power: Extraterritorial Investigations

The authority for subsovereign diplomacy comes primarily from Congress’s implied power of investigation.

Although not specific to legislative diplomacy or investigations concerning foreign affairs, Supreme Court precedent establishes that Congress has broad power to investigate in furtherance of enumerated powers.

In *McGrain v. Daugherty*, a widely cited case addressing the scope of the congressional subpoena power, the Court explained that “the two houses of Congress . . . possess not only such powers as are expressly granted to them by the Constitution, but such auxiliary powers as are necessary and appropriate to make the express powers effective.”²⁸⁰

The Court explained that these auxiliary powers include the “power of inquiry”

створюють стан війни.²⁷⁸ Ці заяви належать до дипломатичної комунікації в тому сенсі, що вони призначені для міжнародної аудиторії – зокрема, держави або держав, з якими Сполучені Штати будуть перебувати в стані війни. Таким чином, право оголошувати війну є аналогічним до повноважень президента «укладати договори» і «приймати послів»;²⁷⁹ здійснення будь-якого з цих повноважень тягне за собою звернення до іноземного уряду.

Таким чином, пункт про оголошення війни є винятком з повноважень виконавчої влади спілкуватися від імені Сполучених Штатів і підтримує думку про те, що дипломатичні повноваження за статтею II не мають всієї повноти. Пункт про оголошення війни, однак, не може пояснити широти сучасної практики, і в іншій статті I не містить жодних прямо обумовлених комунікативних повноважень. Таким чином, треба мати на увазі широкі повноваження для участі в дипломатії, якщо вони існують.

2. Передбачувані повноваження: екстериторіальні розслідування

Повноваження на здійснення субсуверенної дипломатії впливають в першу чергу з передбачуваних повноважень Конгресу на розслідування. Хоча вони конкретно й не належать до законодавчої дипломатії або розслідувань закордонних справ, прецедент Верховного суду встановлює, що Конгрес має широкі права для проведення розслідувань відповідно до перелічених повноважень. У часто цитованій справі *McGrain v. Daugherty*, що стосується сфери повноважень Конгресу за викликом до суду, Верховний суд пояснив, що «обидві палати Конгресу ... володіють не тільки тими повноваженнями, що прямо надані їм Конституцією, але і такими допоміжними повноваженнями, які необхідні і доречні для забезпечення ефективності прямо обумовлених повноважень».²⁸⁰

Суд пояснив, що ці допоміжні повноваження включають «повноваження на розслідування»,

because “[a] legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change.”²⁸¹

In *Watkins v. United States*, the Court further explained that the power of the Congress to conduct investigations is inherent in the legislative process.

That power is broad.

It encompasses inquiries concerning the administration of existing laws as well as proposed or possibly needed statutes.

It includes surveys of defects in our social, economic or political system for the purpose of enabling the Congress to remedy them.

It comprehends probes into departments of the Federal Government to expose corruption, inefficiency or waste.²⁸²

There is no reason to limit these instructions to domestic investigations not involving foreign governments; the Court’s only articulated Article I limit on the investigative power is that its use must be “related to, and in furtherance of, a legitimate task of the Congress.”²⁸³

The Foreign Emoluments Clause might corroborate this reading of the Court’s precedent by providing that “no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State.”²⁸⁴

The Framers adopted this prohibition as a means of preventing corruption—“[g]ifts of the sort referred to in the clause were . . . the currency of diplomacy at the time” of the Founding and were viewed as a source of undue foreign influence.²⁸⁵

Although some scholars debate the point, assume for a moment that the prohibition applies to members of the House and

оскільки «[законодавчий орган] не може приймати розумні або ефективні закони за відсутності інформації про умови, які ці закони покликані заторкнути або змінити».²⁸¹

У справі *Watkins v. United States* Суд пояснив також, що розслідувальні повноваження Конгресу внутрішньо притаманні законодавчому процесу. Вони широкі і охоплюють різні розслідування щодо застосування існуючих законів, а також пропонування або потенційно необхідних законодавчих актів. Вони включають в себе дослідження недоліків нашої соціальної, економічної або політичної системи з метою надати Конгресу можливості їх виправити.

Вони також включають в себе розслідування в департаментах федерального уряду з метою виявлення корупції, неефективності або марнотратства.²⁸²

Немає причин обмежувати ці інструкції внутрішніми розслідуваннями, не пов’язаними з іноземними державами; єдине сформульоване Судом обмеження у статті I на правомочність розслідування полягає в тому, що їхнє застосування має бути «пов’язане з законними завданнями Конгресу і сприяти їхньому виконанню».²⁸³

Положення про іноземні винагороди може підтвердити це тлумачення прецеденту Верховного суду, вказавши що «жодна особа, яка займає посаду, що приносить дохід, або почесну посаду, засновану Сполученими Штатами, не може без згоди Конгресу прийняти будь-який подарунок, утримання або титул, якими б вони не були, від будь-якого короля, князя або іноземної держави».²⁸⁴ Розробники прийняли цю заборону для запобігання корупції – «подарунки, згадані в положенні, були... валютою дипломатії під час» заснування США і розглядалися як джерело неналежного іноземного впливу.²⁸⁵

Хоча деякі правознавці сперечаються з цього приводу, припустимо на мить, що заборона поширюється на членів Палати представників і Сенату, так що вони не

Senate, such that these individuals cannot accept foreign gifts without the consent of Congress.²⁸⁶

In that event, the prohibition would seem to have implications for legislative diplomacy. The existence of the prohibition would show that the Framers anticipated contacts between federal legislators and foreign officials, and yet the prohibition's scope would show that the Framers cared only to prohibit a small category of those contacts—that is, those consisting of a legislator's receipt of an unauthorized foreign gift.

In theory, the Framers could have opted for this narrow prohibition on either of two rationales.

One is that they understood Article II as already barring legislative communications with foreign governments by establishing an executive monopoly over diplomatic contacts, but they chose to render explicit, for the purpose of fighting corruption, only one of the implications of that monopoly.

The other possibility is that the Framers understood Article II as not prohibiting all legislative diplomacy and viewed any form of that practice other than the receipt of gifts as insufficiently problematic to warrant Article I treatment.

This latter option seems more plausible.

It would comport with the circumscribed character of the Article II, Sections 2 and 3 powers, and it would avoid rendering the Foreign Emoluments Clause functionally superfluous as a clause that prohibits actions that Article II virtually makes impossible on its own.

In short, the Clause might support legislative diplomacy as an exercise of implied investigative power by implying that contacts between legislators and foreign officials are generally permissible.

Moreover, legislative diplomacy may often be necessary to render Congress's implied investigatory powers effective.

Congress's ability to develop effective

можуть приймати іноземні подарунки без згоди Конгресу.²⁸⁶

У цьому випадку заборона, мабуть, мала б наслідки для законодавчої дипломатії. Існування заборони показало б, що розробники допускали контакти між федеральними законодавцями та іноземними посадовими особами, і все ж сфера дії заборони показала б, що заборонити збиралися невелику частину цих контактів, а саме ті, які полягають в отриманні законодавцем несанкціонованого іноземного подарунка.

Теоретично творці Конституції могли вибрати цю вузьку заборону з двох причин.

По-перше, вони розуміли статтю II як таку, що вже забороняє комунікацію законодавців з іноземними урядами шляхом встановлення виконавчої монополії на дипломатичні контакти, але тут, з метою боротьби з корупцією, вирішили чітко викласти лише один з наслідків цієї монополії.

Інша можливість полягає в тому, що розробники розуміли статтю II не як таку, що забороняє всю законодавчу дипломатію і розглядали будь-яку форму цієї практики, крім отримання подарунків, як не настільки проблемну, щоб говорити про неї в статті I. Цей останній варіант здається правдоподібнішим. Він відповідав би обмеженому характеру повноважень, передбачених розділами 2 і 3 статті II, і дозволив би уникнути зайвого положення про іноземні винагороди як заборонної дії, які стаття II практично унеможлиблює сама по собі. Коротше кажучи, це положення, можливо, підтримує законодавчу дипломатію як здійснення передбачуваних розслідувальних правомочностей, передбачаючи, що контакти між законодавцями та іноземними посадовими особами в цілому допустимі.

Більше того, законодавча дипломатія часто буває необхідною для забезпечення ефективності передбачуваних повноважень Конгресу з проведення розслідувань.

legislation depends heavily on its capacity to collect information about the underlying problems that the legislation seeks to address.

To craft effective legislation for funding public transportation, for example, Congress may first need to identify where improvements are needed, how much they would cost, and how long they would take to complete, among other considerations.

For effective legislation on water pollution, Congress may need to understand the sources of pollution and the likely effects of various proposed remedies.

Generally speaking, legislators can complete the necessary fact-finding by using investigative tools such as witness and document subpoenas, staff depositions, and committee hearings.²⁸⁷

The tools within this kit, however, are largely unavailable when it comes to facts whose discovery requires extraterritorial investigation.

Imagine, for example, that in reliance on the Article I power to regulate foreign commerce,²⁸⁸ certain senators begin to draft a bill that would impose economic sanctions on the government of Sudan.

To design the sanctions, the senators and their staff will need access to a variety of information, possibly including who does business with Sudan, the degree of hardship that various types of sanctions might produce, how Sudan might respond, and whether allies might cooperate.

The senators, however, will face unique challenges in discovering such facts: Due to sovereign equality, Congress cannot subpoena documents from Sudan or other relevant foreign sovereigns.²⁸⁹

Due to limits on extraterritorial jurisdiction, Congress cannot subpoena testimony from aliens who reside overseas and have no contacts with the United States.²⁹⁰

And due to the state of U.S.–Sudan relations, the Sudanese government would likely refuse to cooperate in a formal investigation even if legal doctrines

Здатність Конгресу розробляти ефективне законодавство значною мірою залежить від його спроможності збирати інформацію про основні проблеми, на вирішення яких воно спрямоване. Наприклад, для розробки закону про фінансування громадського транспорту Конгресу, можливо, спочатку треба буде визначити, де потрібні поліпшення, скільки вони коштуватимуть і скільки часу необхідно для їхньої реалізації. Для закону про чистоту води Конгресу, очевидно, потрібно представити джерела забруднення і ймовірні наслідки різних запропонованих засобів правового захисту. Взагалі законодавці можуть встановлювати необхідні факти, використовуючи такі інструменти розслідування, як виклик до суду свідків і витребування документів, свідчення співробітників і слухання у комітетах.²⁸⁷

Однак інструменти, що входять до цього набору, в основному недоступні, коли мова заходить про факти, встановлення яких вимагає екстериторіального розслідування. Уявіть, наприклад, що, виходячи з права регулювати зовнішню торгівлю відповідно до статті I,²⁸⁸ група senatorів розробляє законопроект, який запроваджує економічні санкції до уряду Судану. Для розробки санкцій сенаторам і їхнім співробітникам необхідний доступ до різноманітної інформації, зокрема про те, хто веде справи з Суданом, про ступінь труднощів, які можуть виникнути в результаті різних санкцій, про можливу реакцію Судану і про те, чи займуть союзники таку ж позицію. Сенатори зіткнулися з великими проблемами: через суверенну рівність держав Конгрес не має права витребувати документи від Судану або від інших країн, що дотичні до справи.²⁸⁹ Через обмеження екстериторіальної юрисдикції Конгрес не зможе заслухати в суді свідчення іноземців, які проживають за кордоном і не мають контактів зі Сполученими Штатами.²⁹⁰

Крім того, через стан відносин між США і Суданом уряд Судану, швидше за все, не піде назустріч офіційному розслідуванню, навіть якщо правові доктрини

presented no hurdle.²⁹¹

Congress could of course pass the sanctions bill without using these sources, but doing so might require guesswork that undermines the quality of the legislation. Thus, the informed, effective use of the Article I power to regulate foreign commerce might demand additional means of investigation.

Perhaps the most important practical argument for legislative diplomacy is that it can fill that demand.

By communicating with relevant foreign governments, legislators may acquire information that is otherwise unavailable but necessary to draft effective legislation. Such efforts may at times fail, but the relative informality and typically confidential nature of the communications seem to encourage cooperation in ways that formal, public investigations probably cannot.

Indeed, WikiLeaks suggests that legislators are frequently successful in using their communications with foreign governments to gather information that may be useful to the legislative process.²⁹²

The example of Sudan shows how legislative diplomacy may be necessary for the effective use of the foreign commerce power, but its logic also extends to other Article I powers.

Because the powers to “punish . . . Offences against the Law of Nations”²⁹³ and approve executive agreements²⁹⁴ have obvious international dimensions, Congress’s ability to exercise those powers effectively may also frequently depend on extraterritorial fact-finding.

Congress may need to communicate with foreign governments to settle on an appropriate punishment for a violation of international criminal law, for example, or to determine whether to approve a proposed international agreement.

не представлятимуть перешкод.²⁹¹

Конгрес, звичайно, міг би прийняти законопроект про санкції без використання цих джерел, але неперевірені відомості знижують якість законодавства. Таким чином, обґрунтоване та ефективне використання повноважень за статтею I для регулювання зовнішньої торгівлі може вимагати додаткових коштів розслідування.

Можливо, найважливішим практичним аргументом на користь законодавчої дипломатії є те, що вона може їх надати. Спілкуючись з іноземними урядами, законодавці можуть отримати інформацію, яка в іншому випадку недоступна, але необхідна для розробки ефективного законодавства. Такі зусилля іноді можуть зазнати невдачі, але відносна неформальність і, як правило, конфіденційний характер комунікації, очевидно, сприяють співпраці там, де офіційні публічні розслідування зазнають невдачі. Дійсно, відомості WikiLeaks дають зрозуміти, що законодавці часто успішно використовують свої зв'язки з іноземними урядами для збору інформації, яка може бути корисною для законодавчого процесу.²⁹²

Цей приклад показує, що законодавча дипломатія може бути необхідною для ефективного використання повноважень у сфері зовнішньої торгівлі, але її логіка поширюється і на інші повноваження, передбачені статтею I. Оскільки повноваження «карати ... злочини проти міжнародного права»²⁹³ і затверджувати угоди, укладені виконавчою владою,²⁹⁴ мають очевидні міжнародні аспекти, здатність Конгресу ефективно здійснювати ці повноваження також часто залежить від екстериторіального встановлення фактів.

Конгресу може знадобитися зв'язатися з урядами інших країн, щоб, наприклад, прийняти рішення про належне покарання за порушення міжнародного кримінального права або визначити, чи слід схвалити запропоновану міжнародну угоду.

Similarly, Congress may need to confer with foreign governments to determine how to exercise its appropriations power.²⁹⁵

And there is no reason to limit the diplomacy power even to these domains—legislative diplomacy may be constitutional to the extent that its capacity to aid fact-finding renders it necessary for the effective exercise of any Article I power.

This is particularly true if one interprets Article II in accordance with the Discrete Powers Thesis, which relies on similar logic in concluding that Sections 2 and 3 establish an executive power with broad functional contours.

One might argue in response that legislative diplomacy is actually unnecessary as a fact-finding tool.

The State Department and executive intelligence agencies collect far more information than CODELs ever could.

Thus, rather than confer directly with foreign governments, Congress could simply rely on the executive as its source of information from abroad.²⁹⁶

Such an arrangement would leave Congress with the power to investigate domestic facts and the president with the power to investigate those that are foreign.

There are several problems with this position, however.

First, there is reason to doubt that executive agencies can always provide the information that legislators seek.

By using the prestige of their position as elected federal officials, CODEL members may be able to acquire information that embassy staff cannot.

It is apparently in part for this reason that inquisitive embassy officials often attend CODEL meetings with foreign leaders who are otherwise hard to reach.²⁹⁷

Direct interaction with foreign officials and observation of foreign conditions may illuminate details that a third-party report

Аналогічно Конгресу можуть знадобитися переговори з іноземним урядом, щоб визначити, як здійснювати свої повноваження щодо асигнувань.²⁹⁵

І немає ніяких підстав обмежувати дипломатичні повноваження цими областями – законодавча дипломатія може бути конституційною в тій мірі, в якій її здатність сприяти встановленню фактів робить її необхідною для ефективного здійснення будь-яких повноважень за статтею I. Це особливо важливо, якщо інтерпретувати статтю II відповідно до тези про дискретні повноваження, що спирається на таку ж логіку, стверджуючи, що розділи 2 і 3 встановлюють виконавчі повноваження з широкими функціональними кордонами.

У відповідь можна заперечити, що законодавча дипломатія як інструмент встановлення фактів насправді не потрібна. Держдепартамент і розвідувальні служби, що належать до виконавчої гілки влади, збирають набагато більше інформації, ніж збирали ОДК будь-коли.

Отже, замість того, щоб безпосередньо спілкуватися з іноземними урядами, Конгрес міг би просто покладатися на виконавчу владу як джерело інформації про становище за кордоном.²⁹⁶ Такий порядок залишив би Конгресу повноваження щодо встановлення фактів всередині країни, а президенту – в інших країнах.

Однак при такому підході виникає ряд проблем. По-перше, існують підстави сумніватися в тому, що органи виконавчої влади завжди зможуть надати інформацію, яка потрібна законодавцям. Використовуючи престиж свого становища в якості обраних федеральних посадових осіб, члени ОДК можуть отримати інформацію, недоступну співробітникам посольства. Мабуть, частково з цієї причини допитливі співробітники посольств часто відвідують зустрічі ОДК з іноземними лідерами, з якими важко встановити контакт.²⁹⁷

Пряма взаємодія з іноземними посадовими особами і спостереження за ситуацією в інших країнах можуть прояснити

cannot.

As long as legislative diplomacy can aid fact-finding in unique ways, there is a policy argument for Congress not to rely entirely on the executive.

Second, requiring dependence on the executive for information about foreign affairs could make even the drafting of foreign affairs legislation dependent on executive cooperation that may not be forthcoming.²⁹⁸

That arrangement would interfere with the allocation of legislative power to Congress.

Finally, the Supreme Court precedent discussed above does not suggest any territorial limits to Congress's investigatory powers.²⁹⁹

B. Limits on the Enumerated Powers Doctrine

While the implications of the enumerated powers doctrine are fairly clear, there is reason to question whether the doctrine applies at all.

First, it does not apply even on its own terms to individual communications that lack an institutional signature—essentially anything said by NODEL members. Article I is generally agnostic to the conduct of individual legislators; it does not give them any government powers.³⁰⁰

Section 1 vests “all legislative Powers [t]herein granted” in “a Congress of the United States,” rather than in each individual comprising it.³⁰¹

As a result, no single legislator can pass legislation, impeach a federal officer, provide advice and consent to a treaty, or confirm a nominee for executive or judicial office.³⁰²

And because individual legislators are in a sense powerless, Article I is generally unconcerned with imposing textual limits

деталі, які не будуть представлені у звіті третьої сторони.

Поки законодавча дипломатія може лише їй властивим способом сприяти встановленню фактів, у Конгресу існує політичний аргумент на користь того, щоб не покладатися цілком на виконавчу владу.

По-друге, залежність від виконавчої влади у питаннях інформації про іноземні справи може поставити навіть розробку законодавства у сфері зовнішньої політики в залежність від згоди виконавчої гілки, якої може і не бути.²⁹⁸

Такий порядок порушував би принцип наділення Конгресу законодавчою владою.

Нарешті, розглянутий вище прецедент Верховного суду не передбачає будь-яких територіальних рамок, що обмежують право Конгресу на проведення розслідування.²⁹⁹

B. Межі доктрини перелічених повноважень

Хоча наслідки доктрини обумовлених повноважень цілком зрозумілі, є підстави сумніватися в тому, чи діє ця доктрина взагалі. По-перше, її неможливо застосовувати навіть на власних умовах до індивідуальної комунікації, що не має «інституційного підпису» – фактично ідеться про всі заяви членів НОДК. Стаття I, як правило, не бере до уваги поведінки окремих законодавців; вона не наділяє їх жодними урядовими повноваженнями.³⁰⁰

Розділ 1 наділяє «всіма законодавчими повноваженнями, котрі містяться у цьому документі», Конгрес Сполучених Штатів, а не кожну особу, що входить до його складу.³⁰¹

Внаслідок цього жоден законодавець не може прийняти закон, оголосити імпічмент федеральній посадовій особі, дати «пораду і згоду» на укладення договору або затвердити кандидатуру на виконавчу або судову посаду.³⁰²

Оскільки кожний окремий законодавець в деякому сенсі безсилий, у статті I в цілому відсутні будь-які обмеження їхньої

on their conduct.³⁰³

This is why no one worries about the Article I basis for legislator opeds and constituent services.

It is also why purely individual legislative diplomacy is permissible as long as it does not violate Article II.

Of course, this point explains the basis for only some communications. As explained earlier, Congress as a body funds much of its members' diplomacy by authorizing a permanent appropriation for official foreign travel,³⁰⁴ and it has passed numerous statutes establishing official legislative contacts with other governments.³⁰⁵ CODEL travel happens only with the authorization of congressional leadership.³⁰⁶ Congress has developed a practice of receiving foreign heads of state for official addresses.³⁰⁷

And CODEL members on occasion use their meetings with foreign officials to communicate on behalf of Congress.³⁰⁸ Many of these activities involve acts of Congress itself.

Others suggest that legislative diplomacy may rely on an internal delegation of Congress's institutional powers to individual members.

The doctrine of enumerated powers would still demand an Article I basis to that extent. But there are also reasons to question whether the doctrine applies even to legislative diplomacy that is institutional in character.

First, functionalist arguments that emphasize nontextual factors are common in Supreme Court precedent and other analyses on foreign affairs powers.

Among the most influential of these is Justice Frankfurter's *Youngstown* concurrence, which explained that "a systematic, unbroken, executive practice,

поведінки.³⁰³

Оскільки кожний окремий законодавець в деякому сенсі безсилий, у статті I в цілому відсутні будь-які обмеження їхньої поведінки. Ось чому нікого особливо не хвилює, як виглядають у світлі статті I політичні виступи законодавців у пресі та їхні послуги виборцям. І саме тому тільки індивідуальна законодавча дипломатія допускається доти, доки вона не порушує статті II.

Звичайно, цей пункт підводить основу тільки під частину зовнішньої комунікації Конгресу. Як пояснювалося раніше, Конгрес як орган фінансує чималу частку дипломатичної діяльності своїх членів, санкціонуючи постійні асигнування на офіційні закордонні поїздки,³⁰⁴ і він прийняв не один закон, що передбачає офіційні контакти законодавців з урядами інших країн.³⁰⁵ Поїздки ОДК здійснюються тільки з дозволу керівництва Конгресу.³⁰⁶ Конгрес розробив практику прийому глав іноземних держав для офіційних виступів.³⁰⁷

І члени ОДК час від часу використовують свої зустрічі з іноземними офіційними особами для того, щоб виступити від імені Конгресу.³⁰⁸ Чимало цих заходів пов'язані з актами самого Конгресу. В інших випадках можна припустити, що законодавча дипломатія спирається на внутрішнє делегування Конгресом своїх інституційних повноважень окремим членам. Доктрина перелічених повноважень як і раніше вимагає для цього підстав відповідно до статті I.

Але існують також причини сумніватися в тому, чи можна застосувати цю доктрину навіть до законодавчої дипломатії, що має інституційний характер.

По-перше, аргументи з позицій функціоналізму, що наголошують на нетекстуальних факторах, часто зустрічаються в прецедентах Верховного суду та інших документах, в яких проаналізовано зовнішньополітичні правомочності.

Серед найавторитетніших – думка судді Франкфуртера у справі компанії *Youngstown*, де сказано, що «систематичну,

long pursued to the knowledge of the Congress and never before questioned, engaged in by Presidents who have also sworn to uphold the Constitution . . . may be treated as a gloss on 'executive Power' vested in the President by § 1 of Art. II.”³⁰⁹

Subsequent cases have also adopted this view³¹⁰ and thus established that customary practice can resolve textual indeterminacy.

Factors such as the consistency of the practice, the number of times the executive engaged in it, the period of time over which it was repeated, the number of presidents who participated, whether Congress had notice of its occurrence, and whether Congress acquiesced will influence whether a constitutional custom has formed.³¹¹

A similar analysis might be instructive here as well, not because legislative diplomacy concerns legislative acquiescence to customary executive acts but because the practice raises converse questions about whether legislative custom and executive response can expand or contract the powers of Congress.

The converse analysis would simply look for evidence that legislative diplomacy is a custom and affirm its constitutionality as long as the practice is customary and not clearly contrary to other sources of meaning.³¹²

A second, independent reason to question the applicability of the doctrine of enumerated powers is the Supreme Court's famous Curtiss-Wright decision.³¹³

There, the Court addressed whether a joint resolution of Congress authorizing the president to decide whether to prohibit certain arms sales to Paraguay and Bolivia effected an invalid delegation of legislative power to the executive.³¹⁴

Upholding the delegation, the Court explained in dicta that the doctrine of enumerated powers applies only to powers

безперервну практику виконавчої влади, яка має, як відомо Конгресу, давню історію і ніколи раніше не піддавалася сумніву, здійснюють президенти, які також клялися дотримуватися Конституції ... може розглядатися як сприятливе тлумачення 'виконавчої влади', наданої Президенту відповідно до § 1 статті II».³⁰⁹

У наступних справах також дотримувалися цієї точки зору,³¹⁰ і таким чином стало нормою, що звична практика дозволяє уникнути текстуальної невизначеності.

Чи сформується при цьому конституційний звичай, залежить від таких факторів, як сталість даної практики, число випадків, коли до неї вдавалася виконавча влада, період часу, протягом якого вона повторювалася, кількість президентів, що брали в цьому участь, чи знав Конгрес про події та чи давав на них свою мовчазну згоду.³¹¹

Аналогічний аналіз може бути тут і повчальним, але не тому, що законодавча дипломатія залежить від мовчазної згоди законодавців зі звичними діями виконавчої влади, а тому, що практика ставить питання про те, чи може законодавчий звичай і відповідь виконавчої влади розширювати або скорочувати повноваження Конгресу. Зворотний аналіз просто шукав би свідчення того, що законодавча дипломатія є звичаєм, і підтвердив би її конституційність за умови, що дана практика є звичною і явно не суперечить іншим визначенням.³¹²

Другою і незалежною причиною для сумніву в застосовності доктрини перелічених повноважень є знамените рішення Верховного суду у справі Curtiss-Wright. ³¹³

Там суд президента вирішувати, чи слід заборонити продаж певних озброєнь Парагваю і Болівії, до необґрунтованого делегування законодавчих правомочностей виконавчої гілки.³¹⁴

Підтримуючи делегування, Суд пояснив в рамках окремих зауважень, що доктрина перелічених повноважень застосовується

that the colonies possessed on an individual basis prior to the Constitution's adoption.³¹⁵

Because no individual colony possessed "powers of external sovereignty," it followed that the doctrine did not apply to foreign affairs powers, which "would have vested in the federal government as necessary concomitants of nationality" even "if they had never been mentioned in the Constitution."³¹⁶

Foreign affairs powers thus have an extraconstitutional source—the national sovereignty of the United States as a "member of the family of nations."³¹⁷ Curtiss-Wright has plenty of critics,³¹⁸ but the Supreme Court arguably continues to endorse its reasoning today.³¹⁹

Under that reasoning, Congress might permissibly engage in subsovereign diplomacy even if there is no Article I basis for doing so, given that sovereignty empowers the United States to choose freely its mode of communication with foreign governments.

If foreign affairs powers are generally extraconstitutional, then perhaps Congress, too, can claim diplomacy powers grounded in national sovereignty.

In the next Section, I explain the logic of looking to custom or sovereignty to evaluate institutional diplomacy by Congress. I then argue that the practice would be constitutional under both frameworks.

C. Beyond Enumerated Powers

If legislative diplomacy is not limited by the text of Article I, then the practice is generally constitutional.

Individual communications that lack an institutional signature are permissible as long as they comport with Article

IV. Institutional communications of an investigatory nature are permissible as an exercise of Congress's implied power to engage in extraterritorial investigations, and

тільки до тих прав, якими колонії володіли в індивідуальному порядку до прийняття Конституції.³¹⁵

Оскільки жодна окрема колонія не володіла «правом зовнішнього суверенітету», доктрина не поширюється на повноваження у закордонних справах, які «були б надані федеральному уряду в якості необхідних супутників державності громадянства», навіть «якби вони ніколи не згадувалися в Конституції».³¹⁶

Таким чином, повноваження у закордонних справах мають позаконституційне джерело – національний суверенітет Сполучених Штатів як «члена сім'ї націй».³¹⁷ Рішення у справі Curtiss-Wright викликало багато критики,³¹⁸ але Верховний суд, очевидно, і сьогодні продовжує дотримуватися своїх аргументів.

³¹⁹ Виходячи з логіки рішення, Конгрес міг би законно брати участь у субсуверенній дипломатії навіть за відсутності підстав для цього у статті I, оскільки суверенітет дає Сполученим Штатам право вільно вибирати спосіб спілкування з іноземними державами. І якщо зовнішньополітичні правомочності є в цілому позаконституційними, то, можливо, Конгрес теж може претендувати на дипломатичні правомочності, засновані на національному суверенітеті. У наступному розділі я поясню логіку звернення до звичаїв або суверенітету для оцінки інституційної дипломатії Конгресу і спробую довести, що така практика була б конституційною в обох випадках.

C. За межами перелічених правомочностей

Якщо законодавчу дипломатію не обмежують положення статті I, то така практика є в цілому конституційною. Індивідуальна комунікація за відсутності інституційного підпису допускається за умови, що вона відповідає статті II. Інституційна комунікація з метою розслідування допускається в якості здійснення повноважень Конгресу з проведення екстериторіальних розслідувань, а оголошення війни допустиме відповідно до

declarations of war are permissible under the Declare War Clause.³²⁰

Any other institutional communications are in turn permissible if customary, as long as it is appropriate to treat official custom as a determinant of legislative power.

Alternatively, other institutional communications may be permissible as an exercise of extraconstitutional power grounded in U.S. sovereignty, as long as there is a justification for allocating a portion of the sovereignty-based power of international diplomacy to Congress rather than the president.

Beginning with the converted Frankfurter framework, custom-based analyses of legislative power are not unprecedented.

In *Field v. Clark*, for example, the Court relied heavily on longstanding legislative custom in rejecting a nondelegation challenge to a statute that authorized the president to suspend free trade in certain products in retaliation for foreign tariffs on U.S. agricultural exports.³²¹

The Court explained that “the practical construction of the Constitution, as given by so many acts of Congress, and embracing almost the entire period of our national existence, should not be overruled, unless upon a conviction that such legislation was clearly incompatible with the supreme law of the land.”³²²

More recently, in *Hamdan v. Rumsfeld*, the Court held that the system of military commissions established under President George W. Bush was invalid because it violated federal statutory provisions, the constitutionality of which relied heavily on longstanding practice.³²³

Scholars have also employed functionalism in constructing arguments in favor of legislative power.³²⁴

Moreover, there is a good argument that the logic of functionalism applies more persuasively to analyses about the powers

положення про право на оголошення війни.³²⁰

Будь-які інші інституційні зносини зі свого боку допустимі, якщо вони вважаються прийнятними, доки доречно розглядати офіційний звичай як один з визначальних факторів законодавчої влади.

В якості альтернативи інші інституційні зносини можуть допускатися у формі здійснення позаконституційної влади, заснованої на суверенітеті США, за умови, що існують підстави для виділення частини дипломатичних повноважень, заснованих на суверенітеті, Конгресу, а не президенту.

Аналіз правомочностей законодавчої влади, заснованих на звичаї, починаючи від думки судді Франкфуртера, не є чимось новим. Наприклад, у справі *Field v. Clark* Верховний суд значною мірою спирався на давній законодавчий звичай, коли відхилив спробу оскаржити доктрину про недеlegaвання правомочностей в законі, котрий дозволяв президенту припинити вільну торгівлю певними товарами у відповідь на іноземні тарифи, якими обкладалася експортована США сільськогосподарська продукція.³²¹

Суд пояснив, що «практичне тлумачення Конституції, котре викладене в багатьох актах Конгресу і охоплює майже весь період нашого національного існування, може бути скасовано тільки за умови переконаності, що таке законодавство явно несумісне з вищим законом країни».³²²

Зовсім нещодавно, у справі *Hamdan v. Rumsfeld*, Суд постановив, що система військових комісій, створена при президенті Джорджі Буші- молодшому, не має сили, оскільки порушує положення федерального законодавства, конституційність яких значною мірою ґрунтувалася на багаторічній практиці.³²³

Правознавці, вибудовуючи аргументи на користь законодавчої влади, також використовували функціоналізм.³²⁴

Більше того, існує вагомий аргумент на користь того, що логіка функціоналізму більш переконлива, коли застосувати її до

of Congress than those of the executive. A standard view holds that one branch's acquiescence to the official practice of the other informs constitutional meaning, either because it demonstrates an interbranch agreement about the practice's constitutionality or practical workability or because it is evidence that the acquiescing branch has waived its institutional prerogatives.³²⁵

As Curtis Bradley and Trevor Morrison explained recently, that logic applies best to questions about executive acquiescence to congressional practice because the president encounters fewer structural impediments to protecting his constitutional prerogatives and has a greater political incentive to protect them.³²⁶

For example, while Congress requires majorities in both houses to pass legislation, the president can often act unilaterally.

And individual members of Congress have little incentive to expend resources protecting institutional powers that will not benefit them directly.³²⁷

As a result, the absence of executive objection to legislative practice is generally a more reliable indication of agreement or waiver than the absence of congressional objection to executive practice.

Moreover, there is analytical space for a functionalist resolution to the question about subsovereign, noninvestigatory legislative diplomacy because that practice does not clearly violate any textual commands from Articles I and II or their original meaning.³²⁸

Moving to *Curtiss-Wright*, even if one accepts the view that there are extraconstitutional foreign affairs powers, it does not necessarily follow that Congress gets to exercise them.

In that decision, the Court asserted a robust vision of executive power, even quoting John Marshall's statement that the president is the "sole organ of the nation in its external relations, and its sole

аналізу повноважень Конгресу, а не виконавчої влади. Відповідно до стандартної точки зору, мовчазна згода однієї гілки влади з офіційною практикою іншої має значення для Конституції або через те, що демонструє згоду гілок влади щодо конституційності або практичної застосовності даної практики, або тому, що гілка влади, котра демонструє мовчазну згоду, відмовляється від своїх інституційних прерогатив.³²⁵

Як нещодавно пояснили Кертіс Бредлі і Тревор Моррісон, ця логіка найкраще виявляється у питанні про згоду виконавчої влади з практикою Конгресу, оскільки президент стикається з меншою кількістю структурних перешкод, захищаючи своїх конституційні прерогативи, і має більший політичний стимул для їхнього захисту.³²⁶

Наприклад, якщо Конгрес вимагає більшості в обох палатах для прийняття законодавства, президент часто може діяти в односторонньому порядку. І в окремих членів Конгресу мало стимулів витратити ресурси для захисту інституційних повноважень, які не принесуть їм прямої вигоди.³²⁷

У результаті відсутність заперечень виконавчої влади проти законодавчої практики є в цілому надійнішим показником згоди або відмови від своїх прав, ніж відсутність заперечень Конгресу проти практики виконавчої влади. Більше того, є аналітичний простір для функціоналістського вирішення питання про субсуверенну законодавчу дипломатію, що не пов'язана з розслідуваннями, оскільки ця практика явно не порушує жодних текстуальних приписів до статей I і II або їхнього первинного значення.³²⁸

Переходячи до справи *Curtiss-Wright*, слід зауважити що навіть якщо прийняти тезу про існування позаконституційних повноважень у закордонних справах, з цього не обов'язково випливає, що Конгрес зможе їх здійснювати. У цьому рішенні Суд представив чітке бачення виконавчої влади, процитувавши заяву Джона Маршалла, що президент є «єдиним органом країни в її зовнішніх зносинах і її єдиним представником

representative with foreign nations.”³²⁹

On this view, sovereignty confers extraconstitutional powers on the federal government, but most of them belong to the president.

Moreover, because national sovereignty includes the power to decide the various means by which the government will interface with external actors,³³⁰ the sovereignty-based powers of the president might conceivably include control over all diplomatic communications, subsovereign or otherwise.

Curtiss-Wright may therefore require a justification for allocating extraconstitutional diplomacy power elsewhere, such as to Congress.

There is a plausible argument that legislative custom can provide the necessary justification here as well.

First, while Curtiss-Wright supports a broad vision of executive power, it does not suggest that all extraconstitutional powers belong to the president.

Even taking as doctrine John Marshall’s statement that the president is the “sole organ of the nation in its external relations,”³³¹ it does not follow that the decision prohibits Congress from relying on extraconstitutional power to engage in subsovereign diplomacy.

Second, once one concludes that foreign affairs powers can be extraconstitutional, there is little to guide the analysis on whether any given power resides in Congress or in the president.

Certainly the text ceases to be determinative.

In that event, customary practice might be a necessary guide.

Assuming, therefore, that it is permissible to look to custom, either as a gloss on Article I or as an indicium of the allocation of extraconstitutional power, the strength of the argument in favor of noninvestigatory

з іноземними державами».³²⁹

При такому погляді суверенітет наділяє федеральний уряд додатковими конституційними повноваженнями, але в більшості своїй вони належать президенту. Більше того, оскільки національний суверенітет включає в себе право визначати різні засоби, за допомогою яких уряд буде взаємодіяти з зовнішніми суб’єктами,³³⁰ повноваження президента, засновані на суверенітеті, можуть, імовірно, включати контроль над усіма дипломатичними комунікаціями – субсуверенними та іншими. Тому у справі Curtiss-Wright може знадобитися обґрунтування для виділення додаткових повноважень конституційної дипломатії іншим сторонам – наприклад, Конгресу.

Існує цілком переконливий аргумент на користь того, що законодавчий звичай може забезпечити необхідне обґрунтування і в цьому випадку. По-перше, хоча рішення у справі Curtiss-Wright підтримує широке бачення виконавчої влади, воно не пропонує вважати, що всі позаконституційні правомочності належать президенту.

Навіть якщо прийняти в якості доктрини заяву Джона Маршалла про те, що президент є «єдиним Конгресу покладатися на позаконституційні правомочності для участі в субсуверенній дипломатії. ³³¹

По-друге, щойно хтось приходять до висновку, що правомочності у закордонних справах можуть бути позаконституційними, мало що може підказати, чи належать ті чи інші права Конгресу або президенту.

Звичайно ж, текст перестає грати свою визначальну роль. І в цьому випадку дороговказом може слугувати звичайна практика.

Таким чином, якщо ми вважаємо допустимим звернутися до звичаю – або на підставі тлумачення статті I, або на підставі розподілу позаконституційних повноважень, то сила аргументу на користь не пов’язаної з

diplomacy by Congress hinges largely on the level of generality with which we frame the practice and the executive response.

If we think about legislative diplomacy in general terms, treating all communications alike regardless of their content, then there are more data points from which to draw an inference of custom.

The evidence discussed in Part I of this Article suggests that legislators from both chambers and various parties have frequently lobbied foreign officials since the Founding.³³²

Moreover, as long as the evidence from 2009 is not aberrational, the executive has known of the practice and generally declined to object.³³³

Presidents have backed all manner of legislative diplomacy—noninvestigatory acts included—by signing the legislation that has authorized it.³³⁴

And the Defense and State Departments routinely facilitate the practice by providing logistical support.³³⁵

Finally, the executive is plainly on notice that legislators lobby foreign governments, as embassy officials often accompany CODELs to meetings, and yet no one appears to object.³³⁶

Noninvestigatory communications, therefore, have likely formed a gloss on legislative power that enables Congress to act beyond the limits suggested by a formalistic analysis of Article I text alone.

Greater scrutiny of contemporary practice, however, raises questions about the extent of the custom and executive support.

For example, even if legislators have routinely lobbied foreign governments since the Founding, it is not clear that they have, in doing so, also established a more specific custom of speaking on behalf of the United States.

Further historical research is needed to confirm the customary status of executive delegation.

Likewise, not all acts of noninvestigatory

розслідуваннями дипломатії Конгресу значною мірою залежить від того, наскільки широко ми трактуємо практику і реакцію виконавчої влади. Якщо ми думаємо про законодавчу дипломатію в загальних рисах, розглядаючи всі епізоди комунікації однаково незалежно від їхнього змісту, то отримуємо більше даних для висновку про звичай. Свідчення, згадані в частині I цієї статті, говорять, що члени обох палат і різних партій часто лобіювали іноземних посадових осіб з моменту заснування США.³³² Більше того, якщо докази 2009 р. справедливі, то виконавча влада знала про цю практику і, як правило, ухилялася від заперечень з цього приводу.³³³

Президенти підтримували всі форми законодавчої дипломатії включно з тими, що не пов'язані з розслідуваннями, підписуючи закони, що санкціонують її.³³⁴ А Міністерство оборони і Держдепартамент регулярно сприяють цій практиці, надаючи їй матеріально-технічну підтримку.³³⁵ Зрештою, виконавча влада чітко знає, що законодавці лобіюють іноземні уряди, оскільки співробітники посольств часто супроводжують членів ОДК на зустрічі, і все ж ніхто, схоже, не заперечує.³³⁶

Таким чином, комунікація, що не пов'язана з розслідуваннями, могла сформувати те сприятливе уявлення про законодавчі правомочності, яке дозволяє Конгресу виходити за рамки, запропоновані формалістським аналізом тільки тексту статті I.

Однак ретельніше вивчення сучасної практики викликає питання про масштаби звичаю і його підтримку з боку виконавчої влади. Наприклад, навіть якщо законодавці регулярно лобіювали іноземні уряди з моменту заснування держави, неясно, чи встановили вони при цьому конкретніший звичай виступати від імені Сполучених Штатів.

Для підтвердження, що делегування правомочностей виконавчої влади має статус звичаю, потрібні подальші історичні дослідження.

Так само виконавча влада мовчазно схвалює

diplomacy receive specific executive acquiescence.

Sometimes the executive expressly disapproves, such as when Secretary Hillary Clinton opposed one CODEL's travel to Afghanistan after receiving objections from President Hamid Karzai.³³⁷

In these cases, Congress's power may be no more than that granted by Article I and thus limited to investigatory communication.

CONCLUSION

For a long time, legislative diplomacy has been an enigma, both empirically and doctrinally.

But WikiLeaks and other sources now make clear that the practice is an established means by which the United States engages with the world.

This evidence raises important and previously overlooked questions about the separation of powers.

I have argued that diplomacy attributable exclusively to individual members of Congress is constitutional as long as the practice honors the president's power to speak on behalf of the United States.

But the analysis is more complicated where Congress itself is involved or where its members act as institutional agents.

Here, one's view on constitutionality will hinge primarily on one's preexisting position regarding the role of the enumerated powers doctrine in foreign affairs. Those who adhere to the enumerated powers doctrine must conclude that Congress's diplomacy powers are limited to declaring war and communicating with foreign nations for investigative purposes, and must recognize that Congress frequently violates the separation of powers by engaging in activities such as lobbying foreign governments, holding interparliamentary exchanges, and speaking for the president. Those who reject the enumerated powers

далеко не всі акти дипломатії, що не пов'язана з розслідуваннями. Іноді виконавча влада виявляє явне несхвалення, як, наприклад, зробила держсекретар Гіллари Клінтон, виступивши проти однієї ОДК в Афганістані після протестів президента Хаміда Карзая.³³⁷

У цих випадках повноваження Конгресу можуть зводитися до тих, що надані йому статтею I, отже, будуть обмежуватися розслідуванням.

ВИСНОВКИ

Тривалий час законодавча дипломатія лишалася загадкою як з емпіричної, так і з доктринальної точки зору.

Але WikiLeaks та інші джерела тепер ясно дають зрозуміти, що ця практика є усталеним засобом взаємодії Сполучених Штатів з рештою світу.

Це свідчення піднімає важливі питання про поділ влади, на які раніше не звертали уваги.

Я стверджую, що дипломатія окремих конгресменів є конституційною доти, доки не порушується право президента говорити від імені Сполучених Штатів.

Складнішими є випадки, коли сам Конгрес або його члени виступають в якості інституційних агентів.

Тут чиясь думка про конституційність залежатиме в першу чергу від ставлення особи до ролі доктрини перелічених повноважень в іноземних справах. Ті, хто дотримується доктрини перелічених повноважень, повинні прийти до висновку, що дипломатичні повноваження Конгресу зводяться до оголошення війни і контактів з іноземними державами з метою розслідування, і визнати, що Конгрес часто порушує поділ влади, беручи участь в таких заходах, як лобіювання іноземних урядів, проведення міжпарламентських обмінів і заяви від імені президента.

Ті, хто відкидає доктрину перелічених повноважень, повинні зі свого боку прийняти

doctrine must in turn accept that legislative diplomacy is generally constitutional regardless of communicative purpose due to well-established custom.

These conclusions have a number of important implications for the theory and practice of U.S. foreign relations.

Perhaps the most obvious is that expressions of the orthodox position on the separation of diplomacy powers are often imprecise and always incomplete.

They are imprecise because they tend to overstate the president's power, which is exclusive only with respect to communications on behalf of the United States. And they are incomplete because they wholly neglect the power of Congress.

If the orthodox model depicts the president as a monopolistic diplomat, theory and practice now support a model that is decentralized and pluralistic. By demonstrating as much, the analysis of legislative diplomacy bolsters preexisting critiques of the "one voice" metaphor in U.S. foreign relations law.³³⁸

This analysis also serves as a counterpoint to longstanding and widely held views about the balance of power between the president and Congress in foreign affairs. By all accounts, the president has steadily accrued power at the expense of Congress over the last several decades, to the point where he now dominates the field.³³⁹ Explanations for this trend include Supreme Court decisions from the 1930s and 1940s,³⁴⁰ executive initiative, and congressional acquiescence.³⁴¹

Such accounts, however, have overlooked legislative diplomacy and its contribution to Congress's side of the power scale.

By participating directly in foreign relations, legislators have collected information on overseas developments directly from primary sources, pressed foreign governments to act in accordance with congressional preferences, and aired views that at times contradicted executive policy. These acts have reduced congressional

точку зору, що законодавча дипломатія є в цілому конституційною незалежно від комунікативної мети в силу усталених звичаїв. Ці висновки мають ряд важливих наслідків для теорії та практики міжнародних відносин США.

Можливо, найбільш очевидним з них є те, що ортодоксальна позиція щодо поділу дипломатичних повноважень формулюється часто неточно і завжди неповно.

Неточно, тому що такі формулювання схильні перебільшувати правомочності президента, які є винятковими тільки тоді, коли йдеться про комунікацію від імені Сполучених Штатів.

І неповно, оскільки абсолютно нехтують правомочностями Конгресу.

Якщо ортодоксальна модель зображує президента як дипломата-монополіста, то теорія і практика в даний час підтримують децентралізовану і плюралістичну модель. Демонструючи це, аналіз законодавчої дипломатії підкріплює раніше існуючу критику метафори «одного голосу» в законодавстві США щодо міжнародних відносин.³³⁸

Цей аналіз служить також контраргументом до давніх і широко поширених поглядів на співвідношення сил між президентом і Конгресом в іноземних справах. Судячи з усього, останні кілька десятиліть президенти неухильно нарощували свою владу за рахунок Конгресу і зараз домінують у цій галузі.³³⁹

Цю тенденцію пояснюють рішення Верховного суду 1930–1940-х рр.,³⁴⁰ ініціативність виконавчої влади та мовчазна згода Конгресу.³⁴¹

У таких поясненнях, однак, не береться до уваги законодавча дипломатія і її внесок на користь Конгресу на вагах влади.

У ході безпосередньої участі в міжнародних справах законодавці збирали інформацію про події за кордоном з перших рук, схилили іноземні уряди до дій відповідно до вподобань Конгресу і висловлювали думки, які часом суперечили політиці виконавчої влади.

Тим самим вони зменшили залежність Конгресу від виконавчої влади в діяльності

dependence on executive fact-finding, amplified Congress's voice, and complicated the ability of the president to control the execution of U.S. foreign relations. Although the president still dominates, legislative diplomacy suggests that the narrative of overwhelming dominance is overstated.

Further, legislative diplomacy has implications for the doctrine of dormant foreign affairs preemption.

At its most robust, the doctrine holds that the Constitution's allocation of powers to the federal government implicitly bars states and localities from taking actions with adverse foreign policy implications that are more than "incidental."³⁴²

But because the doctrine restricts only nonfederal actors, members of the House and Senate can easily avoid its limits even while operating as de facto agents for state and local interests.

The WikiLeaks cables demonstrate that legislators regularly operate in this fashion.³⁴³

Thus, ironically, federal legislative diplomacy complicates federal exclusivity in foreign affairs; the practice shows that the current doctrine cannot achieve its purposes even if state and local governments fully honor its terms.

When faced with a choice between honoring constituent preferences or federal policy, it is questionable that members of Congress will consistently choose the latter. The horizontal dispersion of diplomatic activity also has practical benefits and drawbacks. In general, legislative diplomacy democratizes U.S. foreign relations, and its investigatory dimension helps Congress to develop effective legislative solutions to foreign policy problems.

The proliferation of voices, however, may also complicate the management of relations with foreign governments by generating confusion about lines of authority and U.S. policy and by infusing

зі встановлення фактів, посилили його вплив і ускладнили президенту контроль над реалізацією зовнішньої політики США.

Хоча президент, як і раніше, домінує у цій сфері, законодавча дипломатія дозволяє припустити, що теза про переважне домінування перебільшена.

Крім того, законодавча дипломатія має наслідки для доктрини «прихованого переважного права в іноземних справах».

За цією доктриною Конституція розподіляє правомочності федерального уряду таким чином, що побічно забороняє штатам і місцевій владі вживати дії з негативними зовнішньополітичними наслідками, які виходять за рамки «побічних».³⁴²

Однак оскільки ця доктрина передбачає обмеження тільки для нефедеральних суб'єктів, члени Палати представників і Сенату можуть легко уникнути її дії, навіть виступаючи в якості фактичних агентів штатних і місцевих інтересів.

Телеграми WikiLeaks демонструють, що законодавці регулярно вдаються до таких дій.³⁴³

Таким чином, за іронією долі, дипломатія федеральних законодавців заважає федеральній ексклюзивності у зовнішніх справах; практика показує, що дана доктрина не досягає своїх цілей, навіть якщо уряди штатів і місцеві органи влади повністю дотримуються її умови.

Якщо виникає вибір між уподобаннями виборців і федеральною політикою, сумнівно, що члени Конгресу будуть постійно вибирати друге.

Горизонтальний розподіл дипломатичної діяльності має як практичні переваги, так і недоліки. В цілому законодавча дипломатія демократизує міжнародні відносини США, а її розслідувальний аспект допомагає Конгресу знаходити ефективні законодавчі рішення для зовнішньополітичних проблем.

Проте зростаюча кількість різних голосів у цій галузі також може ускладнити відносини з іншими країнами, що призведе до плутанини щодо меж повноважень та політики США, а також привнести вузькі місцеві інтереси у

into the process parochial, local interests that may conflict with national policy.

Finally, although legislative diplomacy is generally constitutional, participating members of the House and Senate must be cautious.

Absent executive delegation, for example, CODEL members should honor Article II power by avoiding statements on behalf of the United States.

Additionally, legislators should be aware of how their communications might undermine federal exclusivity in foreign affairs. Honoring the spirit of dormant foreign affairs preemption may require CODEL members to ensure that their communications on behalf of state or local interests do not conflict with federal policy in a way that harms U.S. interests.

And legislators should be aware of how their communications might affect the president's ability to negotiate successfully with other governments.

For example, all else being equal, legislative diplomacy will tend to strengthen the president's negotiating position anytime Congress communicates the same position to a foreign government by demonstrating a united front.

Inversely, where Congress takes a position different than that of the president, legislative diplomacy will tend to weaken the president's hand by calling into question the justification for his position or his ability to deliver congressional cooperation.

Of course, even absent legislative diplomacy, the president would typically have to negotiate in light of an anticipated congressional reaction to a proposed agreement. But the open line of communication between Congress and foreign governments makes it harder for the president to control strategic decisions about whether and when to reveal to negotiating parties information about Congress's views. CODEL members should

процес, який може суперечити національній політиці.

Нарешті, хоча законодавча дипломатія носить в цілому конституційний характер, члени Палати представників і Сенату, що беруть у ній участь, повинні проявляти обережність. Наприклад, за відсутності делегування виконавчих повноважень члени ОДК повинні дотримуватися положень статті II і уникати заяв від імені Сполучених Штатів.

Крім того, законодавцям слід пам'ятати, що їхні дії можуть порушувати федеральну ексклюзивність в закордонних справах. Дотримуючись доктрини негласної переваги в закордонних справах, члени ОДК повинні будуть стежити за тим, щоб їхні виступи від імені штатних і місцевих інтересів не суперечили федеральній політиці настільки, щоб завдати шкоди інтересам США.

Законодавці повинні також розуміти, як їхня комунікація з іноземними партнерами може вплинути на здатність президента успішно вести переговори з урядом цієї країни. Наприклад, за інших рівних умов законодавча дипломатія зміцнює переговорну позицію президента щоразу, коли Конгрес демонструє ту ж позицію іноземному уряду, представляючи єдиний фронт.

І навпаки, там, де Конгрес і президент розходяться в поглядах, законодавча дипломатія може послабити позицію президента, ставлячи під сумнів її обґрунтованість або здатність забезпечити співпрацю Конгресу.

Зрозуміло, навіть за відсутності законодавчої дипломатії президентові зазвичай доводиться вести переговори з урахуванням очікуваної реакції Конгресу на запропоновану угоду.

Однак відкрита лінія зв'язку між Конгресом та іноземними урядами ускладнює президенту контроль над стратегічним рішенням про те, коли і чи слід розкривати інформацію про позицію Конгресу. Члени ОДК повинні переслідувати свої цілі таким чином, щоб враховувати цю

pursue their various objectives in a way that is sensitive to these dynamics.

Future analyses might explore these issues in more detail and thus facilitate a fuller understanding of legislative diplomacy's costs and benefits.

динаміку .

Майбутні аналітики зможуть глибше вивчити ці питання і тим самим сприяти повнішому розумінню недоліків і переваг законодавчої дипломатії .

ENDNOTES

* Assistant Professor of Law, Marquette University Law School. Sincere thanks to Bruce Boyden, Louis Fisher, Tom Merrill, David Moore, Michael O'Hear, Chad Oldfather, Glen Staszewski, Irene Ten Cate, and Ingrid Wuerth for helpful comments on earlier drafts, and to Margaret Barr, Sam Berg, Nick Hagman, and Katie Linn for research assistance.

1. Louis Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution* 32 (2d ed. 1996).

3. Compare Michael D. Ramsey, *The Constitution's Text in Foreign Affairs* 51–52, 210 (2007), with Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy* 100 (1950), and Quincy Wright, *The Control of American Foreign Relations* 360 (1922).

3. See, e.g., H. Jefferson Powell, *The President's Authority over Foreign Affairs* 145 (2002); Ramsey, *supra* note 2, at 245; Kenneth W. Thompson, *American Diplomacy and Emergent Patterns* 120 (1962); Donald L. Robinson, *Presidential Prerogative and the Spirit of American Constitutionalism*, in *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy* 114, 118 (David Gray Adler & Larry N. George eds., 1996); Arthur Bestor, *Respective Roles of Senate and President in the Making and Abrogation of Treaties—The Original Intent of the Framers of the Constitution Historically Examined*, 55 *Wash. L. Rev.* 1, 59–60 (1979); Oona A. Hathaway, *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, 119 *Yale L.J.* 140, 206–07 (2009).

4. See, e.g., Curtis A. Bradley & Martin S. Flaherty, *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs*, 102 *Mich. L. Rev.* 545, 624 (2004); Louis Fisher, *Commentary, Congressional Participation in the Treaty Process*, 137 *U. Pa. L. Rev.* 1511, 1517–18 (1989).

5. Phillip R. Trimble, *The President's Foreign Affairs Power*, 83 *Am. J. Int'l L.* 750, 755 (1989).

6. Edward S. Corwin et al., *The President* 214 (5th rev. ed. 1984).

7. U.S. Const. art. II.

8. See, e.g., David C. Hendrickson, *Peace Pact* 242–43 (2003); Jack N. Rakove, *Original Meanings* 267 (1996); Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice* 1, 4 (2d ed. 1952).

9. Henkin, *supra* note 1, at 32.

ПРИМІТКИ

* Доцент права юридичного факультету Університету Маркетта . Висловлюю щирю вдячність Брюсу Бойдену, Луї Фішеру, Тому Меріллу, Девіду Муру, Майклу О'Гіру, Чаду Олдфатеру, Ілену Сташевському, Ірені Тен Кейт та Інґрід Вюрт за цінні коментарі на етапі написання статті і Марґарет Бар, Сему Берґу, Ніку Гегмену і Кеті Лінн за допомогу в дослідженнях .

1 Louis HENKIN, *FOREIGN AFFAIRS AND THE UNITED STATES CONSTITUTION* 32 (2ded. 1996).

2 Compare MICHAEL D. RAMSEY, *THE CONSTITUTION'S TEXT IN FOREIGN AFFAIRS* 51-52, 210 (2007), with ELMER PLISCHKE, *CONDUCT OF AMERICAN DIPLOMACY* 100 (1950), and QUINCY WRIGHT, *THE CONTROL OF AMERICAN FOREIGN RELATIONS* 360 (1922).

3 See, e.g., H. JEFFERSON POWELL, *THE PRESIDENT'S AUTHORITY OVER FOREIGN AFFAIRS* 145 (2002); RAMSEY, *supra* note 2, at 245; KENNETH W. THOMPSON, *AMERICAN DIPLOMACY AND EMERGENT PATTERNS* 120 (1962); Donald L. Robinson, *Presidential Prerogative and the Spirit of American Constitutionalism*, in *THE CONSTITUTION AND THE CONDUCT OF AMERICAN FOREIGN POLICY* 114, 118 (David Gray Adler & Larry N. George eds., 1996); Arthur Bestor, *Respective Roles of Senate and President in the Making and Abrogation of Treaties—The Original Intent of the Framers of the Constitution Historically Examined*, 55 *WASH. L. REV.* 1, 59-60 (1979); Oona A. Hathaway, *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, 119 *YALE L.J.* 140, 206-07 (2009).

4 See, e.g., Curtis A. Bradley & Martin S. Flaherty, *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs*, 102 *MICH. L. REV.* 545, 624 (2004); Louis Fisher, *Commentary, Congressional Participation in the Treaty Process*, 137 *U. PA. L. REV.* 1511, 1517-18 (1989).

5 Phillip R. Trimble, *The President's Foreign Affairs Power*, 83 *AM.J. INT'L L.* 750, 755 (1989).

6 EDWARD S. CORWIN ET AL., *THE PRESIDENT* 214 (5th rev. ed. 1984).

7 U.S. CONST, art. II.

8 See, e.g., David C. Hendrickson, *Peace Pact* 242-43 (2003); Jack N. Rakove, *Original Meanings* 267 (1996); Graham H. Stuart, *American Diplomatic and Consular Practice* 1, 4 (2ded. 1952).

9 HENKIN, *supra* note 1, at 32.

10. See *infra* notes 129–136 and accompanying text (identifying federal statutes that provide for legislative diplomacy).

11. *Infra* notes 32, 46, 49–65 and accompanying text.

12. *Infra* notes 90–100, 126–136 and accompanying text.

13. See, e.g., Asad Discusses Iran and Gaza with CODEL Specter, WikiLeaks (Jan. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/01/09DAMASCUS3.html>.

14. See 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006) (requiring public reports on the costs and destinations of publicly funded foreign travel by members of Congress). In March 2011, Senator Claire McCaskill introduced a bill designed in part to enhance these reporting requirements. The bill was referred to the Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, but nothing has happened since. See *Cleaning up Congress by Providing Accountability for Congressional Foreign Travel Act*, S. 429, 112th Cong. (2011), available at <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/s429/text>

15. See Christian Stocker, *Leak at WikiLeaks: A Dispatch Disaster in Six Acts*, *Der Spiegel* (Sept. 1, 2011), <http://www.spiegel.de/international/world/leak-at-wikileaks-a-dispatch-disaster-in-six-acts-a-783778.html> (recounting the process by which the State Department cables became available to the public).

16. *Infra* notes 32–65 and accompanying text.

17. Cf. G.R. Berridge & Alan James, *A Dictionary of Diplomacy* 70 (2d ed. 2003) (“Diplomacy is . . . the principal means by which states communicate with each other, enabling them to have regular and complex relations. It is the communications system of the international society.”); Elmer Plischke, *Diplomacy—Search for Its Meaning*, in *Modern Diplomacy* 27, 31–32 (Elmer Plischke ed., 1979) (explaining that one comparatively narrow definition of “diplomacy” embraces “official communications among governments and nations”).

18. *Infra* Sections II.B.2–3.

19. *Infra* Section II.B.2.

20. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 613 (1952) (Frankfurter, J., concurring); see also *id.* at 635–38 (Jackson, J., concurring).

21. *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).

22. *Infra* Section II.B.2–3.

23. See *infra* Section I.A.1.a. The distinction is that U.S. government funds pay for CODELs, while funds from private entities such as nonprofit organizations pay for NODELs. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, Former Assistant Secretary of State for Legislative Affairs (Oct. 24, 2012). As assistant secretary of state for legislative affairs, Reynolds and his predecessor, Jeffrey Bergner, were in charge of the Bureau of Legislative Affairs, which is responsible for facilitating congressional foreign travel. See *infra* note 25.

24. *Infra* Section I.A.2.

10 See *infra* notes 129–136 and accompanying text (identifying federal statutes that provide for legislative diplomacy).

11 *Infra* notes 32, 46, 49–65 and accompanying text.

12 *Infra* notes 90–100, 126–136 and accompanying text.

13 See, e.g., Asad Discusses Iran and Gaza with CODEL Specter, WIKILEAKS (Jan. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/01/09DAMASCUS3.html>.

14 See 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006) (вимога публікації звітів про вартість та напрямки фінансованих з бюджету закордонних поїздок членів Конгресу). У березні 2011 р. сенатор Клер Маккаскілл представила законопроект, який мав також посилити вимоги до звітності. Законопроект було передано до комітету Сенату з внутрішньої безпеки та справ уряду, але це питання не мало продовження. See *Cleaning up Congress by Providing Accountability for Congressional Foreign Travel Act*, S. 429, 112th Cong. (2011), available at <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/s429/text>.

15 See Christian Stocker, *Leak at WikiLeaks: A Dispatch Disaster in Six Acts*, *DER SPIEGEL* (Sept. 1, 2011), <http://www.spiegel.de/international/world/leak-at-wikileaks-a-dispatch-disaster-in-six-acts-a-783778.html> (розповідь про те, як дипломатичні телеграми Департаменту стали доступні громадськості).

16 *Infra* notes 32–65 and accompanying text.

17 Cf. G.R. BERRIDGE & ALAN JAMES, *A DICTIONARY OF DIPLOMACY* 70 (2d ed. 2003) («Дипломатія є . . . основним засобом спілкування держав між собою, що дає їм можливість підтримувати регулярні та складні взаємини. Це – система комунікації світової спільноти»); Elmer Plischke, *Diplomacy — Search for Its Meaning*, in *MODERN DIPLOMACY* 27, 31–32 (Elmer Plischke ed., 1979) (пояснення того, що одне відносно вузьке визначення дипломатії охоплює «офіційну комунікацію між урядами та народами»).

18 *Infra* Sections II.B.2–3.

19 *Infra* Section II.B.2.

20 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 613 (1952) (Frankfurter, J., concurring); see also *id.* at 635–38 (Jackson, J., concurring).

21 *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).

22 *Infra* Section II.B.2–3.

23 See *infra* Section I.A.1.a. Відмінність у тому, що візити ОДК оплачує уряд США, а НОДК фінансуються з коштів приватних осіб, напр., НКО. Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, колишнім помічником держсекретаря у законодавчих справах (24 жовтня 2012 р.). Помічники держсекретаря у законодавчих справах Рейнольдс та його попередник Джеффри Бергнер керували бюро із законодавчих справ, що відповідало за підтримку закордонних поїздок членів Конгресу. See *infra* note 25.

24 *Infra* Section I.A.2.

25. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, Former Assistant Secretary of State for Legislative Affairs (June 13, 2012).

26. See discussion *infra* Section I.A.1.

27. E.g., sources cited *infra* notes 29–31.

28. See Kevin Poulsen & Kim Zetter, U.S. Intelligence Analyst Arrested in Wikileaks Video Probe, *WIRED* (June 6, 2010, 9:31 PM), <http://www.wired.com/threatlevel/2010/06/leak/>.

29. See, e.g., 156 Cong. Rec. H2495–96 (daily ed. Apr. 13, 2010); 156 Cong. Rec. H1394–95 (daily ed. Mar. 12, 2010); 156 Cong. Rec. H963–70 (daily ed. Feb. 26, 2010); 156 Cong. Rec. S665–73 (daily ed. Feb. 22, 2010); 156 Cong. Rec. H466–68 (daily ed. Feb. 2, 2010); 156 Cong. Rec. H382–83 (daily ed. Jan. 26, 2010); 156 Cong. Rec. H30 (daily ed. Jan. 12, 2010); 155 Cong. Rec. H15,495–96 (daily ed. Dec. 16, 2009); 155 Cong. Rec. H13,341–50 (daily ed. Nov. 19, 2009); 155 Cong. Rec. H12,583–84 (daily ed. Nov. 6, 2009); 155 Cong. Rec. S11,121–29 (daily ed. Nov. 4, 2009); 155 Cong. Rec. H12,041–42 (daily ed. Oct. 28, 2009); 155 Cong. Rec. H11,455 (daily ed. Oct. 15, 2009); 155 Cong. Rec. H11,169–72 (daily ed. Oct. 9, 2009); 155 Cong. Rec. H9996–97 (daily ed. Sept. 25, 2009); 155 Cong. Rec. H9653–67 (daily ed. Sept. 16, 2009); 155 Cong. Rec. H9333–34 (daily ed. Sept. 8, 2009); 155 Cong. Rec. S9048–58 (daily ed. Aug. 6, 2009); 155 Cong. Rec. H8022–23 (daily ed. July 13, 2009); 155 Cong. Rec. H7141–42 (daily ed. June 23, 2009); 155 Cong. Rec. H6070–72 (daily ed. June 2, 2009); 155 Cong. Rec. H6006–07 (daily ed. May 21, 2009); 155 Cong. Rec. H5577–79 (May 13, 2009); 155 Cong. Rec. S5449–55 (daily ed. May 13, 2009); 155 Cong. Rec. H5473–81 (daily ed. May 12, 2009); 155 Cong. Rec. H4996 (daily ed. Apr. 29, 2009); 155 Cong. Rec. H4576–77 (daily ed. Apr. 21, 2009); 155 Cong. Rec. H4515–16 (daily ed. Apr. 2, 2009); 155 Cong. Rec. H3434–35 (daily ed. Mar. 16, 2009). These reports are made pursuant to the Mutual Security Act of 1954 and the International Security Assistance Act of 1978 and are available online. 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006); Foreign Travel Reports, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, http://clerk.house.gov/public_disc/foreign/in-dex.aspx (last visited Aug. 28, 2013).

30. Gift and Travel Filings, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, http://clerk.house.gov/public_disc/giftTravel.aspx (last visited Aug. 28, 2013); Gift Rule/Outside Paid Travel Database, U.S. Senate, http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=grt (last visited Aug. 28, 2013). These reports are available online pursuant to the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. 2 U.S.C. §§ 104e, 104g (2012). House and Senate rules also regulate privately financed travel. See, e.g., 113th Cong., Rules of the House of Representatives 43–44 (2013) [hereinafter House Rules], available at <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf> (Rule 25.5(b)–(d)); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Gifts, U.S. Senate, <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXV> (last visited Aug. 28, 2013) (Rule 35.2(c)); see also Comm. on Standards of Official Conduct, 110th Cong., 2d Sess., House Ethics Manual 87–105 (2008 ed.) [hereinafter House Ethics Manual], available at http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf (explaining limits on privately financed official travel under the House Ethics Rules); Privately Sponsored Travel Review Process and Public Filings, U.S. Senate Select Comm. on Ethics, <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm?p=Travel> (last visited Aug. 28, 2013) (discussing reporting requirements). I obtained aggregated data on this kind of travel from LegiStorm, an organization that collects and disseminates information on congressional travel and other matters. LegiStorm, <http://www.legistorm.com/> (last visited Aug. 28, 2013).

25. Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффері Бергнером, колишнім помічником держсекретаря у законодавчих справах (13 червня 2012 р.).

26. See discussion *infra* Section I.A.1.

27. E.g. sources cited *infra* notes 29–31.

28. See Kevin Poulsen & Kim Zetter, U.S. Intelligence Analyst Arrested in Wikileaks Video Probe, *WIRED* (June 6, 2010, 9:31 PM), <http://www.wired.com/threatlevel/2010/06/leak/>.

29. See, e.g., 156 CONG. REC. H2495–96 (daily ed. Apr. 13, 2010); 156 CONG. REC. H1394–95 (daily ed. Mar. 12, 2010); 156 CONG. REC. H963–70 (daily ed. Feb. 26, 2010); 156 CONG. REC. S665–73 (daily ed. Feb. 22, 2010); 156 CONG. REC. H466–68 (daily ed. Feb. 2, 2010); 156 CONG. REC. H382–83 (daily ed. Jan. 26, 2010); 156 CONG. REC. H30 (daily ed. Jan. 12, 2010); 155 CONG. REC. H15,495–96 (daily ed. Dec. 16, 2009); 155 CONG. REC. H13,341–50 (daily ed. Nov. 19, 2009); 155 CONG. REC. H12,583–84 (daily ed. Nov. 6, 2009); 155 CONG. REC. SI 1,121–29 (daily ed. Nov. 4, 2009); 155 CONG. REC. H12,041–42 (daily ed. Oct. 28, 2009); 155 CONG. REC. H11,455 (daily ed. Oct. 15, 2009); 155 CONG. REC. H11,169–72 (daily ed. Oct. 9, 2009); 155 CONG. REC. H9996–97 (daily ed. Sept. 25, 2009); 155 CONG. REC. H9653–67 (daily ed. Sept. 16, 2009); 155 CONG. REC. H9333–34 (daily ed. Sept. 8, 2009); 155 CONG. REC. S9048–58 (daily ed. Aug. 6, 2009); 155 CONG. REC. H8022–23 (daily ed. July 13, 2009); 155 Cong. Rec. H7141–42 (daily ed. June 23, 2009); 155 Cong. Rec. H6070–72 (daily ed. June 2, 2009); 155 Cong. Rec. H6006–07 (daily ed. May 21, 2009); 155 Cong. Rec. H5577–79 (May 13, 2009); 155 Cong. Rec. S5449–55 (daily ed. May 13, 2009); 155 Cong. Rec. H5473–81 (daily ed. May 12, 2009); 155 Cong. Rec. H4996 (daily ed. Apr. 29, 2009); 155 Cong. Rec. H4576–77 (daily ed. Apr. 21, 2009); 155 Cong. Rec. H4515–16 (daily ed. Apr. 2, 2009); 155 Cong. Rec. H3434–35 (daily ed. Mar. 16, 2009). Ці звіти надано відповідно до вимог Закону про взаємну безпеку 1954 р. та Закону про сприяння міжнародній безпеці 1978 р. Вони доступні в Інтернеті. 22 U.S.C. § 1754(b)(2) (2006); Foreign Travel Reports, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, http://clerk.house.gov/public_disc/foreign/in-dex.aspx (last visited Aug. 28, 2013).

30. Gift and Travel Filings, Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, http://clerk.house.gov/public_disc/giftTravel.aspx (last visited Aug. 28, 2013); Gift Rule/Outside Paid Travel Database, U.S. Senate, http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=grt (last visited Aug. 28, 2013). Ці звіти подаються згідно із Законом про чесне керівництво та відкритий уряд 2007 р. U.S.C. §§ 104e, 104g (2012). Правила ПП та Сенату регулюють також поїздки, які фінансуються з приватних коштів. See, e.g., 113TH Cong., Rules of the House of Representatives 43–44 (2013) [далеє House Rules], available at <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf> (Rule 25.5(b)–(d)); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Gifts, U.S. Senate, <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXV> (last visited Aug. 28, 2013) (Rule 35.2(c)); see also Comm. on Standards of Official Conduct, 110th Cong., 2d Sess., House Ethics Manual 87–105 (2008 ed.) [далі House Ethics Manual], доступні за адресою http://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf (з поясненням обмежень Етичного кодексу ПП на офіційні поїздки, що фінансуються з приватних джерел); Privately Sponsored Travel Review Process and Public Filings, U.S. Senate Select Comm. on Ethics, <http://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm?p=Travel> (last visited Aug. 28,

2013) (щодо вимог до звітності). Я отримав зведені дані щодо цієї категорії поїздок від LegiStorm, організації, що займається збором та розповсюдженням інформації про поїздки та іншу діяльність членів Конгресу. LegiStorm, <http://www.legistorm.com/> (last visited Aug. 28, 2013).

31. Database of WikiLeaks Documents for 2009 (on file with the author). The cables are only a small percentage of the approximately 250,000 that WikiLeaks released. I obtained them by performing keyword searches for each member of the 111th Congress in a WikiLeaks search engine. CableSearch, <http://www.cablesearch.org> (last visited Dec. 1, 2012) (defunct); see also Reporters Group Launches Full-Text Search Engine of WikiLeaks Cables, COMPUTERWORLD (Dec. 3, 2010, 3:43 PM), http://www.computerworld.com/s/article/9199558/Reporters_group_launches_full_text_search_engine_of_WikiLeaks_cables. For members of the House, the searches were, “[First Name Last Name],” “Representative [Last Name],” “Rep. [Last Name],” and “Congress[man/woman Last Name].” For members of the Senate, the searches were, “[First Name Last Name],” “Senator [Last Name],” and “Sen. [Last Name].” The resulting cables are reports to the State Department from scores of U.S. embassies, consulates, and diplomatic missions around the world; cover all manner of foreign affairs; and have classification levels ranging from sensitive to secret. Bradley Manning allegedly downloaded the cables sometime between late 2009 and early 2010 and was arrested in May 2010. Poulsen & Zetter, *supra* note 28. Due to the timing of Manning’s arrest, the WikiLeaks disclosure likely does not capture even half of the 2010 cable traffic. This makes the 2009 cables a more complete, if slightly less recent, source for research.

32. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, *supra* note 25.

33. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23. The Defense Department limits the extent to which military aircraft are available for CODEL travel: To use a large, commercial-type aircraft, such as a 737, a CODEL must comprise at least five members of the House or at least three members of the Senate. *Id.* To use a small, corporate-type aircraft, such as a Gulfstream, a CODEL must have at least three House members or at least one Senator. *Id.* Due to the limited availability of military aircraft, some CODELS travel on commercial airlines. *Id.*

34. *Id.*

35. *Id.*

36. See, e.g., Scen setter for CODEL McCain/Lieberman to Munich, WIKILEAKS (Feb. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09BERLIN142.html>; Scen setter for CODEL Rogers Visit to Warsaw, WIKILEAKS (Apr. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09WARSAW351.html>

37. See, e.g., CODEL Payne–Tanzania Visit (Nov 13–15), WIKILEAKS (Nov. 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/11/09DARESSALAAM780.html>; Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, WIKILEAKS (Apr. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1020.html>.

38. See, e.g., CODEL Biden’s Meeting with President Zardari, WIKILEAKS (Feb. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09ISLAMABAD266.html>; CODEL Bishop Meeting with Iraqi Council of Representatives Speaker Ayad Al-Samarraie, WIKILEAKS (Aug. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09BAGHDAD2134.html>.

31 База даних документів WikiLeaks за 2009 р . (є в автора). Ці телеграми становлять лише невелику частину приблизно 250 тисяч повідомлень, оприлюднених WikiLeaks. Я отримав їх через пошукову машину WikiLeaks на ім'я кожного члена 111-го Конгресу . CABLESEARCH, <http://www.cablesearch.org> (last visited Dec. 1, 2012) (defunct); see also Reporters Group Launches Full-Text Search Engine of WikiLeaks Cables, COMPUTERWORLD (Dec. 3, 2010, 3:43 PM), http://www.computerworld.com/s/article/9199558/Reporters_group_launches_full_text_search_engine_of_WikiLeaks_cables.

Для членів ПП пошук виглядав так: “[Ім'я, прізвище],” “Representative [прізвище],” “Rep. [прізвище],” та “Congress[man/woman прізвище]” . Для членів Сенату, відповідно, “[Ім'я, прізвище],” “Senator [прізвище],” and “Sen. [прізвище]” . Телеграми, про які йдеться, включають звіти до Департаменту від десятків посольств, консульств та інших дипустанов США у всьому світі; затркують усі питання, що стосуються закордонних справ; і мають гриф від «для внутрішнього користування» до «секретно» . Бредлі Меннінг нібито скачав ці телеграми десь наприкінці 2009-го – на початку 2010 р . і був арештований у травні 2010 р . Poulsen & Zetter, *supra* note 28. Зважаючи на час його арешту «телеграми WikiLeaks», ймовірно, не становлять і половини всього потоку телеграм за 2010 р . Тому звід телеграм за 2009 р . є більш повним, хоча й давнішим, джерелом для дослідження .

32 Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, *supra* note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, *supra* note 25.

33 Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, *supra* note 23. Міністерство оборони має свої обмеження для польотів ОДК: щоб скористатися великим цивільним літаком типу Боїнг-737, наприклад, ОДК повинна включати не менше п'яти членів ПП або не менше трьох членів Сенату . *Id.* Щоб скористатися малим літаком корпоративного типу, наприклад Gulfstream, ОДК повинна мати у своєму складі не менше трьох членів ПП або не менше одного сенатора . *Id.* Через те, що кількість доступних літаків обмежена, деякі ОДК користуються літаками комерційних авіакомпаній . *Id.*

34 *Id.*

35 *Id.*

36 See, e.g., Scen setter for CODEL McCain/Lieberman to Munich, WIKILEAKS (Feb. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09BERLIN142.html>; Scen setter for CODEL Rogers Visit to Warsaw, WIKILEAKS (Apr. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09WARSAW351.html>

37 See, e.g., CODEL Payne–Tanzania Visit (Nov 13–15), WIKILEAKS (NOV. 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/11/09DARESSALAAM780.html>; Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, WIKILEAKS (Apr. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1020.html>.

38 See, e.g., CODEL Biden’s Meeting with President Zardari, WIKILEAKS (Feb. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09ISLAMABAD266.html>; CODEL Bishop Meeting with Iraqi Council of Representatives Speaker Ay ad Al-Samarraie, WIKILEAKS (Aug. 8, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09BAGHDAD2134.html>.

39. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also, e.g., Representative Faleomavaega's Visit Highlights Compact Issues, WikiLeaks (Mar. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09KOLONIA29.html> ("Rep. Faleomavaega followed most of the extensive schedule prepared by post, but he and the Micronesians apparently preferred to meet on their own, perhaps to encourage a more open dialogue."); TFHO1: Honduras Coup Sitrep #69, WikiLeaks (Oct. 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09TEGUCIGALPA1007.html> ("The CODEL . . . arranged its own

39. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

41. See, e.g., Country Clearance Granted for CODEL Webb, WikiLeaks (Aug. 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09PHNOMPENH554.html>.

42. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

43. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also Emily Heil, Rohrabacher Says Clinton Made "Reasonable Request", Posting to In the Loop, Wash. Post (Apr. 23, 2012, 12:45 PM), http://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/post/rohrabacher-says-clinton-made-reasonable-request/2012/04/23/gIQAGG0HcT_blog.html (discussing how Secretary Hillary Clinton ordered a military jet not to leave for Afghanistan with Congressman Dana Rohrabacher aboard).

44. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

45. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also David Binder, Javits and Pell Fly to Cuba Despite Objections of U.S., N.Y. Times, Sept. 28, 1974, at 1 (reporting on such a trip to Cuba by Senators Jacob Javits and Claiborne Pell); Ben Fox, DeMint Honduras Trip Planned in Defiance of U.S. Policy, Huffington Post (Oct. 3, 2009, 12:50 AM), http://www.huffingtonpost.com/2009/10/02/demint-honduras-trip-plan_n_307632.html (reporting on a planned trip by Senator DeMint to meet with the interim government of Honduras, which the Obama Administration has refused to recognize); CODEL Kerry's Meeting with Sudanese Presidential Advisor Nafie, WikiLeaks (Apr. 21, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KHARTOUM539.html> ("[Senator Kerry] noted that, over Bush Administration objections, he had traveled to Syria twice and met with President Assad.").

46. CODEL members generally maintain a united front with the executive on matters of policy. See, e.g., CODEL Lynch Meets Asad, Muallim, WikiLeaks (Apr. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09DAMASCUS252.html> (reporting a CODEL's expression of support for President Obama's stated preference for engagement as a means of resolving foreign policy problems); CODEL McConnell, WikiLeaks (Apr. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KABUL987.html> ("Senator McConnell affirmed the Administration's position that the United States seeks a level playing field for candidates competing in the August election.").

40. Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, supra note 25; see also, e.g., Representative Faleomavaega's Visit Highlights Compact Issues, WIKILEAKS (Mar. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09KOLONIA29.html> («Здебільшого член ПП Фалеомаваега дотримувався насиченого графіка, підготовленого посольством, але і мікронезійці явно воліли зустрічатися самостійно – можливо, із метою відвертішого діалогу»); TFHO1: Honduras Coup Sitrep #69, WIKILEAKS (Oct. 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09TEGUCIGALPA1007.html> («ОДК . . . організувала власні зустрічі у президентському палаці з фактичним главою режиму президентом Мікелетті, членами Верховного суду, виборчої комісії та представниками громадянського суспільства»).

40. Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, supra note 25.

41. See, e.g., Country Clearance Granted for CODEL Webb, WIKILEAKS (Aug. 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09PHNOMPENH554.html>.

42. Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, supra note 25.

43. Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, supra note 25; see also Emily Heil, Rohrabacher Says Clinton Made "Reasonable Request", Posting to In the Loop, WASH. POST (Apr. 23, 2012, 12:45 PM), http://www.washingtonpost.com/blogs/in-the-loop/post/rohrabacher-says-clinton-made-reasonable-request/2012/04/23/gIQAGG0HcT_blog.html (про те, як держсекретар Гіллари Клінтон заборонила виліт військового літака до Афганістану з конгресменом Даною Рорабахером на борту).

44. Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, supra note 25.

45. Інтерв'ю по телефону з Меттью А . Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв'ю телефоном із Джеффри Бергнером, supra note 25; see also David Binder, Javits and Pell Fly to Cuba Despite Objections of U.S., N.Y. TIMES, Sept. 28, 1974, at 1 (про таку поїздку на Кубу сенаторів Джекоба Джавітса та Клейборна Пелла); Ben Fox, DeMint Honduras Trip Planned in Defiance of U.S. Policy, HUFFINGTON POST (Oct. 3, 2009, 12:50 AM), http://www.huffingtonpost.com/2009/10/02/demint-honduras-trip-plan_n_307632.html (про заплановану поїздку сенатора ДеМінта для зустрічі з перехідним урядом Гондурасу, який адміністрація Обама відмовилася визнати); CODEL Kerry's Meeting with Sudanese Presidential Advisor Nafie, WIKILEAKS (Apr. 21, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KHARTOUM539.html> («[Сенатор Керрі] зауважив, що через заперечення адміністрації Буша літав до Сирії двічі і зустрічався з президентом Асадом»).

46. У питаннях політики члени ОДК загалом виступають із виконавчою владою єдиним фронтом. See, e.g., CODEL Lynch Meets Asad, Muallim, WIKILEAKS (Apr. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09DAMASCUS252.html> (про підтримку з боку ОДК заяви президента Обама про переговори як засіб вирішення зовнішньополітичних проблем); CODEL McConnell, WIKILEAKS (Apr. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09KABUL987.html> («Сенатор Макконнелл підтвердив позицію адміністрації щодо того, що Сполучені Штати хотіли б рівних умов для кандидатів на серпневих виборах»).

47. See, e.g., CODEL Kyl's Meeting with Prime Minister Netanyahu: What Will the U.S. Do About Iran?, WikiLeaks (Apr. 28, 2009), meetings at the Presidential Palace with de facto regime President Micheletti, the Supreme Court, the Elections Tribunal (TSE), and representatives of civil society." <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09TELA-VIV936.html> ("President Obama will pursue engagement, but Kyl said he doubted it would be successful. We should consider what to do in the mean time."); Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WikiLeaks (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html> ("[Congressman Mark Kirk] stated that the Administration's projection of the U.S. budget deficit is well below what it will really be"); Senator Webb's August 19-20 Meetings in Hanoi, WikiLeaks (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html> (reporting that Senator James Webb criticized U.S. policy regarding competing territorial claims in the South China Sea as "not sufficient" and "overly tactical").

48. Telephone Interview with Rachael Leman, Deputy Staff Dir., Rules Comm., U.S. House of Representatives (Nov. 5, 2012). During the Bush Administration, Vice President Dick Cheney encouraged members of Congress to establish an interparliamentary training program with Morocco under the House Democracy Partnership, but legislators declined to do so on the ground that the Moroccan Parliament failed to satisfy certain legislatively established criteria for participation. *Id.* For an overview of the House Democracy Partnership's practice of encouraging collaboration in the development of foreign legislative institutions, see *infra* note 134 and accompanying text.

49. *Infra* notes 56-58, 60-65.

50. See, e.g., Belarus: CODEL Cardin Secures AMCIT's Release, Advances Dialogue, WikiLeaks (July 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MINSK217.html> (reporting on a meeting between CODEL members and President Lukashenka); CODEL Hoyer Focuses on FTA and Plan Colombia in Cartagena and Medellin (April 6-8), WikiLeaks (Apr. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09BOGOTA1359.html> (documenting CODEL members' discussion of a trade promotion agreement with President Uribe); CODEL Meeks Meeting with Mugabe, WikiLeaks (Sept. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09HARARE707.html> (reporting on a meeting with President Mugabe); CODEL Price: Colombians Emphasize Defense Cooperation, Free Trade and Reelection, WikiLeaks (Sept. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09BOGOTA2923.html> (describing a meeting with a USAID-funded NGO); Speaker Pelosi Meeting with New Iraqi Speaker Samarraie, WikiLeaks (May 14, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BAGHDAD1266.html> (recounting a meeting between Speaker Nancy Pelosi and the speaker of the Iraqi Council of Representatives).

51. The WikiLeaks cables may be somewhat misleading in this regard. By documenting only a small number of interparliamentary contacts, they seem to suggest that contacts of that kind are rare. It appears, however, that members of Congress are involved in a variety of interparliamentary exchanges with members of foreign legislative bodies. See *infra* note 132 (citing authorizing statutes). It would not be surprising if State Department cables did not report the full extent of those exchanges, which Foreign Service Officers presumably do not attend.

52. Cf. Afghans Seek Improved Judicial Security: CSTC-A Agrees to Support Training Efforts but More Resources Likely Necessary, WikiLeaks (Oct. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09KABUL3185.html> (describing a meeting between Senator Lindsey Graham and the Afghan chief justice).

47. See, e.g., CODEL Kyi's Meeting with Prime Minister Netanyahu: What Will the U.S. Do About Iran?, WIKILEAKS (Apr. 28, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09TELA-VIV936.html> («Президент Обама прагне переговорів, але Кай сказав, що сумнівається в успіху. Поки що ми вирішуватимемо, що робити далі»); Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WIKILEAKS (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html> («[Конгресмен Марк Кірк] заявив, що прогноз адміністрації щодо дефіциту бюджету набагато нижчий від того, який буде насправді. Senator Webb's August 19-20 Meetings in Hanoi, WIKILEAKS (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html> (про критику сенатора Джеймса Вебба на адресу реакції США щодо зустрічних територіальних претензій у Південно-Китайському морі: «недостатня» і «занадто тактична»).

48. Інтерв'ю по телефону з Рейчел Леман, заступницею директора з кадрів, комітет з регламенту Палати представників США (5 листопада 2012 р.). Під час адміністрації Буша віцепрезидент Дік Чейні закликав членів Конгресу створити міжпарламентську навчальну програму з Марокко в рамках «Партнерства за демократію» Палати представників, але законодавці відмовилися на тій підставі, що марокканський парламент не відповідав певним законодавчо встановленим критеріям участі. *Id.* Про діяльність «Партнерства» щодо сприяння співпраці в галузі розвитку законодавчих інститутів в інших країнах див. прим. 134 та супровідний текст.

49. *Infra* notes 56-58, 60-65.

50. See, e.g., Belarus: CODEL Cardin Secures AMCIT's Release, Advances Dialogue, WIKILEAKS (July 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MINSK217.html> (звіт про зустріч членів ОДК із президентом Лукашенко); CODEL Hoyer Focuses on FTA and Plan Colombia in Cartagena and Medellin (April 6-8), WIKILEAKS (Apr. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09BOGOTA1359.html> (обговорення членами ОДК угоди про розвиток торгівлі із президентом Урібе); CODEL Meeks Meeting with Mugabe, WIKILEAKS (Sept. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09HARARE707.html> (звіт про зустріч із президентом Мугабе); CODEL Price: Colombians Emphasize Defense Cooperation, Free Trade and Reelection, WIKILEAKS (Sept. 11, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09BOGOTA2923.html> (про зустріч із НДО, що їх фінансує АМР США); Speaker Pelosi Meeting with New Iraqi Speaker Samarraie, WIKILEAKS (May 14, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BAGHDAD1266.html> (про зустріч спікера Ненсі Пелосі та спікера Ради представників Іраку).

51. Телеграми WikiLeaks можуть ввести щодо цього в оману. Оскільки задокументовано лише невелику кількість міжпарламентських контактів, може скластися враження, що контакти такого роду рідкісні. Однак, як видається, члени Конгресу беруть участь у різних міжпарламентських обмінах з членами іноземних законодавчих органів. Див. нижче прим. 132 (з посиланням на дозвільні закони). Недивно, якщо телеграми Держдепартаменту не повідомляють про повний обсяг цих обмінів, на яких дипломати, мабуть, не присутні.

52. Cf. Afghans Seek Improved Judicial Security: CSTC-A Agrees to Support Training Efforts but More Resources Likely Necessary, WIKILEAKS (Oct. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09KABUL3185.html> (про зустріч сенатора Ліндсі Грема та голови верховного суду Афганістану).

53. See, e.g., Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WikiLeaks (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> (“The delegation thanked [General] Raqqad for his cooperation and assured him that the U.S. Congress would continue to provide resources in support of our bilateral agenda.”).

54. See, e.g., CODEL Carper Stresses Need for Greater Afghan Leadership on Governance and Addresses Civilian Casualties, WikiLeaks (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09KABUL1378.html> (“The Codel delivered effective USG messages to Karzai and other senior Afghan officials regarding the need for improved governance.”); CODEL Schiff Meetings with the Defense Minister and Parliamentarians, WikiLeaks (July 22, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09TUNIS506.html> (“Rep. Ortiz [sic] said . . . that the US hoped to work to share intelligence and [to work] against transnational terrorists. The US would respond if Tunisia were attacked.”); Ghana Promotes Regional Investment Hub to CODEL Butterfield, WikiLeaks (Aug. 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09ACCRA832.html> (“Representative Butterfield concluded by pledging U.S. commitment to partnering with Ghana in its development and to stimulating investment in ‘the emerging market of West Africa.’ ”); Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, WikiLeaks (Apr. 30, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09PORTAUPRINCE451.html> (“Chairman Conyers and his delegation promised the U.S. would continue to support Haiti.”); Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, supra note 37 (“During a cordial meeting with the President the three chairmen emphasized that the U.S. would support Mexico for the ‘long haul’ in the effort against organized crime, offered to do what was possible to expedite Merida support, and expressed their personal appreciation for President Calderon’s courage.”); see also David E. Sanger, With Rice out, President Is Expected to Name Kerry as Secretary of State, N.Y. Times, Dec. 17, 2012, at A14, available at <http://www.nytimes.com/2012/12/17/us/politics/obama-expected-to-name-kerry-as-secretary-of-state.html> (“[Senator Kerry] conducted a series of quiet missions on behalf of the president, notably at moments of crisis with Afghanistan and Pakistan.”).

55. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23.

56. CODEL Pelosi Discusses Energy Conservation and Emissions Reduction with Shanghai Entrepreneurs, WikiLeaks (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANG-HAI241.html>; CODEL Pelosi Engages U.S. Business Community in Shanghai, WikiLeaks (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI233.html>; CODEL Pelosi May 27 Meeting with PRC President Hu Jintao, WikiLeaks (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BEIJING1428.html>; CODEL Pelosi Meeting with Shanghai People’s Congress Chairman, WikiLeaks (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI229.html>; CODEL Pelosi, Shanghai Mayor Discuss Climate Change, WikiLeaks (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI232.html>; CODEL Pelosi’s Meeting with Shanghai Catholic Bishop Jin, WikiLeaks (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI230.html>.

57. See supra note 56.

53. See, e.g., Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WIKILEAKS (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> («Делегація подякувала [генералові] Раккаду за співпрацю і запевнила його, що Конгрес США продовжить надавати ресурси на підтримку нашого двостороннього порядку денного»).

54. See, e.g., CODEL Carper Stresses Need for Greater Afghan Leadership on Governance and Addresses Civilian Casualties, WIKILEAKS (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09KABUL1378.html> («ОДК передала Карзаю та іншим високим посадовим особам Афганістану тверду переконаність уряду США у необхідності вдосконалення управління країною»); CODEL Schiff Meetings with the Defense Minister and Parliamentarians, WIKILEAKS (July 22, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09TUNIS506.html> («Член ПП Ортіс [так в оригіналі] сказав ... що США сподіваються працювати над обміном розвідданими та [проти] транснаціональних терористів . США відповідатимуть, якщо Туніс зазнає нападу»); Ghana Promotes Regional Investment Hub to CODEL Butterfield, WIKILEAKS (Aug. 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09ACCRA832.html> («На завершення член ПП Баттерфілд заявив про відданість США партнерству з Ганою на благо її розвитку та стимулювання інвестицій у ‘ринок Західної Африки, що розвивається’»); Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, WIKILEAKS (Apr. 30, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09PORTAUPRINCE451.html> («Голова Коньєрс та його делегація пообіцяли, що США продовжать свою підтримку Гаїті»); Three Congressional Chairman [sic] Bring Message of Support to President Calderon, supra note 37 («Під час сердечної зустрічі з президентом троє голів наголосили, що США підтримуватимуть Мексику в ‘довгостроковій перспективі’ у боротьбі з організованою злочинністю, запропонували зробити все можливе для прискорення підтримки Меріди та висловили свою особисту вдячність президентові Кальдерону за його мужність»); see also David E. Sanger, With Rice out, President Is Expected to Name Kerry as Secretary of State, N.Y. TIMES, Dec. 17, 2012, at A14, available at <http://www.nytimes.com/2012/12/17/us/politics/obama-expected-to-name-kerry-as-secretary-of-state.html> («[Сенатор Керрі] провів ряд місій, що не афішувалися, від імені президента, особливо в моменти кризи з Афганістаном і Пакистаном»).

55. Інтерв’ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, supra note 23.

56. CODEL Pelosi Discusses Energy Conservation and Emissions Reduction with Shanghai Entrepreneurs, WIKILEAKS (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANG-HAI241.html>; CODEL Pelosi Engages U.S. Business Community in Shanghai, WIKILEAKS (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI233.html>; CODEL Pelosi May 27 Meeting with PRC President Hu Jintao, WIKILEAKS (May 29, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09BEIJING1428.html>; CODEL Pelosi Meeting with Shanghai People’s Congress Chairman, WIKILEAKS (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI229.html>; CODEL Pelosi, Shanghai Mayor Discuss Climate Change, WIKILEAKS (May 26, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI232.html>; CODEL Pelosi’s Meeting with Shanghai Catholic Bishop Jin, WIKILEAKS (May 25, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09SHANGHAI230.html>.

57. See supra note 56.

58. See CODEL Hears IDP Problems at Darfur's Zam Zam IDP Camp, WikiLeaks (Aug. 23, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09KHARTOUM970.html>.

59. Legislators have on occasion expressed distrust of executive reports. In late 1979, for example, Senator Jesse Helms sent some of his staff to the Lancaster House Conference in London to observe talks aimed at facilitating an agreement on the terms for establishing a new, independent government for Rhodesia. The senator reportedly sent his own staff rather than wait for State Department reports because he did not “trust the State Department on th[e] issue.” James Reston, *The Chaos in Foreign Affairs*, N.Y. Times, Sept. 21, 1979, at 27 (internal quotation marks omitted); see also Cecil V. Crabb, Jr. & Pat M. Holt, *Invitation to Struggle 19–20* (4th ed., 1992) (“[T]he legislative branch has made increasing efforts to acquire its own sources of information in order not to remain dependent upon information supplied by executive officials.”).

60. CODEL Kerry Presses Syrian Vice President on Specifics, WikiLeaks (Mar. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09DAMASCUS176.html>.

61. Punjab Governor Taseer Tells CODEL Kyi That Extremism Is Limited to Small Minority, WikiLeaks (Apr. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09LAHORE72.html>.

62. Senator Webb's August 19–20 Meetings in Hanoi, WikiLeaks (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html>.

63. Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WikiLeaks (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html>.

64. Bouteflika: Serious Western Sahara Autonomy Is More Than Sovereignty over Garbage Collection, WikiLeaks (June 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09ALGIERS514.html>. For other communications of this kind, see, for example, Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WikiLeaks (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> (“Congressman Ellison asked the King to consider partnering with well-known Minnesota companies that specialized in water resource management.”).

65. See, e.g., NODEL Kirk Takes up Security Issues and Visa Program During Mexico Visit, WikiLeaks (July 7, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MEXICO1971.html> (describing Congressman Kirk's statement of a desire to “facilitate U.S. visa issuance to the grandparents of constituents in his district”); Senator Nelson Raises Concerns over Contaminated Drywall with AQSISQ, WikiLeaks (Aug. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09SHANGHAI367.html> (describing a complaint by Senator Bill Nelson about constituents that had suffered from contaminated Chinese-made drywall); Visit of Senators Cardin, Mikulski, and Wicker to Montenegro, WikiLeaks (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09PODGORICA132.html> (describing statements by Senator Barbara Mikulski promoting stronger ties between Maryland and Montenegro).

66. Crabb & Holt, *supra* note 59, at 277.

58 See CODEL Hears IDP Problems at Darfur's Zam Zam IDP Camp, WIKILEAKS (Aug. 23, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09KHARTOUM970.html>.

59 Законодавці іноді висловлюють недовіру до звітів виконавчої влади. Наприклад, наприкінці 1979 р. сенатор Джессі Гелме послав частину своїх співробітників на конференцію до Ланкастер-гаусу в Лондоні для спостереження за переговорами, спрямованими на досягнення угоди про умови створення нового незалежного уряду Родезії. Сенатор, як повідомлялося, відправив власних співробітників замість того, щоб чекати на звіти Держдепартаменту, тому що «не довіряв Держдепартаменту в цьому питанні». James Reston, *The Chaos in Foreign Affairs*, N.Y. TIMES, Sept. 21, 1979, at 27 (internal quotation marks omitted); see also CECIL V. CRABB, JR. & PAT M. HOLT, *INVITATION TO STRUGGLE 19-20* (4th ed., 1992) («Законодавча влада докладає дедалі більше зусиль для отримання власних джерел інформації, щоб не залежати від інформації, яку надають посадові особи виконавчої влади»).

60 CODEL Kerry Presses Syrian Vice President on Specifics, WIKILEAKS (Mar. 6, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09DAMASCUS176.html>.

61 Punjab Governor Taseer Tells CODEL Kyi That Extremism Is Limited to Small Minority, WIKILEAKS (Apr. 10, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09LAHORE72.html>.

62 Senator Webb's August 19-20 Meetings in Hanoi, WIKILEAKS (Aug. 27, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09HANOI803.html>.

63 Congressmen Kirk and Larsen's Meeting with Minister of Commerce Chen Deming, WIKILEAKS (June 5, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BEIJING1500.html>.

64 Bouteflika: Serious Western Sahara Autonomy Is More Than Sovereignty over Garbage Collection, WIKILEAKS (June 3, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09ALGIERS514.html>. Інші повідомлення такого плану див., наприклад, в Jordan: CODEL Ackerman Focused on Regional Security Issues and Cooperation, WIKILEAKS (June 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09AMMAN1267.html> («Конгресмен Еллісон попросив короля розглянути можливість партнерства з відомими компаніями Мінесоти, що спеціалізуються на управлінні водними ресурсами»).

65 See, e.g., NODEL Kirk Takes up Security Issues and Visa Program During Mexico Visit, WIKILEAKS (July 7, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/07/09MEXICO1971.html> (про заяву конгресмена Кірка з приводу «спрощення видачі віз США бабусям та дідусям виборців його округу»); Senator Nelson Raises Concerns over Contaminated Drywall with AQSISQ, WIKILEAKS (Aug. 20, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/08/09SHANGHAI367.html> (про скаргу сенатора Білла Нельсона, коли його виборці постраждали від китайського гіпсокартону із забрудненнями); Visit of Senators Cardin, Mikulski, and Wicker to Montenegro, WIKILEAKS (June 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09PODGORICA132.html> (стосовно заяв сенатора Барбари Мікульські про зміцнення зв'язків Меріленду та Чорногорії).

66 CRABB & HOLT, *supra* note 59, at 211.

67. Susan Webb Hammond, Congress in Foreign Policy, in The President, the Congress, and Foreign Policy 67, 83 (Muskie et al. eds., 1986).

68. Barry M. Blechman, The New Congressional Role in Arms Control, in A Question of Balance: The President, the Congress, and Foreign Policy 109, 122–23 (Thomas E. Mann ed., 1990).

69. Cf. CODEL Wexler Tells Ankara That Gaza Response Undercut Pro-Turkey Advocacy in Washington, WikiLeaks (Mar. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09ANKARA336.html> (“As a valued and trusted friend of Turkey, Congressman Wexler was uniquely positioned to deliver a message the Turks needed to hear: Your response to the Gaza situation damaged Turkey’s image in Washington. The Turks expressed their appreciation for the Congressman’s friendship and frankness”).

70. James M. Lindsay, Congress and Diplomacy, in Congress Resurgent 261, 278 (Randall B. Ripley & James M. Lindsay eds., 1993) (“When presidents want to put pressure on another country, but do not want to be seen doing so, Congress provides a convenient villain.”).

71. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

72. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25; see also, e.g., CODEL Burr Hears About Counterterrorism, Democracy Promotion, Iran and Western Sahara, WikiLeaks (June 9, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09RABAT479.html> (“CODEL Burr learned a lot about Moroccan–U.S. cooperation in a short time, especially concerning counterterrorism and democracy promotion.”); CODEL Meeks Discusses Human Rights and Democracy with Senior Tunisian Officials, WikiLeaks (Sept. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09TUNIS644.html> (reporting that “discussions served as a useful opportunity for the Congressional delegation to remind the [Tunisian government] that the [United States] continues to focus on [democracy and human rights] issues”).

73. Missing Referenced Cables, cable drum (Nov. 12, 2011), http://www.cabledrum.net/pages/referenced_cables.php. Comparing the cables for 2009 to the public travel reports also suggests that the WikiLeaks disclosure was incomplete. The released cables document approximately 700 trips by federal legislators, while the public reports document over 1,900. See supra notes 29–31 and accompanying text. At least some of those 1,900 trips were likely discussed in cables that WikiLeaks never even obtained.

74. Supra note 29.

75. Supra note 30.

76. Cf. R. Eric Petersen et al., Cong. Research Serv., R41388, International Travel by Congress: Legislation in the 111th Congress, Background, and Potential Policy Options (2010), available at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA528261> (providing an analysis of public reports on publicly financed congressional travel); Memorandum from R. Eric Petersen, Analyst in Am. Nat’l Gov’t, Cong. Research Serv., Terrence L. Lisbeth, Ref. Ass’t, Cong. Research Serv., and Mabel Gracias, Library Technician Ref. Ass’t, Cong. Research Serv., to Timothy V. Johnson, Congressional International Travel: Data Since 1993 and Options for Congress (Feb. 26, 2010), available at http://hobnobblog.com/wp-content/uploads/2013/06/CongressionalTravel_2010_Feb26.pdf (same)

67 Susan Webb Hammond, Congress in Foreign Policy, in THE PRESIDENT, THE CONGRESS, AND FOREIGN POLICY 67, 83 (Muskie et al. eds., 1986).

68 Barry M. Blechman, The New Congressional Role in Arms Control, in A QUESTION OF BALANCE: THE PRESIDENT, THE CONGRESS, AND FOREIGN POLICY 109, 122—23 (Thomas E. Mann ed., 1990).

69 Cf. CODEL Wexler Tells Ankara That Gaza Response Undercut Pro-Turkey Advocacy in Washington, WIKILEAKS (Mar. 4, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/03/09ANKARA336.html> («Як шановний і надійний друг Туреччини, конгресмен Векслер мав унікальну можливість донести послання, яке турки мали почути: ваша реакція на ситуацію в Газі завдала шкоди іміджу Туреччини у Вашингтоні. ... Турки висловили конгресмену свою вдячність за дружбу та відвертість»).

70 James M. Lindsay, Congress and Diplomacy, in CONGRESS RESURGENT 261, 278 (Randall B. Ripley & James M. Lindsay eds., 1993) («Коли президенти хочуть чинити тиск на іншу країну так, щоб їх не застудили за цим заняттям, Конгрес постає в образі зручного лиходія»).

71 Інтерв’ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв’ю по телефону з Джеффри Бергнером, supra note 25.

72 Інтерв’ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, supra note 23; Інтерв’ю по телефону з Джеффри Бергнером, supra note 25; also, e.g., CODEL Burr Hears About Counterterrorism, Democracy Promotion, Iran and Western Sahara, WIKILEAKS (June 9, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09RABAT479.html> («За короткий час член ОДК Берр багато чого дізнався про співпрацю Марокко та США, особливо в питаннях, що стосуються боротьби з тероризмом та просування демократії»); CODEL Meeks Discusses Human Rights and Democracy with Senior Tunisian Officials, WIKILEAKS (Sept. 1, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/09/09TUNIS644.html> (повідомлення, що «обговорення послужило корисною можливістю для делегації Конгресу нагадати [уряду Тунісу], що [Сполучені Штати] продовжують приділяти особливу увагу питанням [демократії та прав людини]»).

73 Missing Referenced Cables, CABLE DRUM (NOV. 12, 2011), http://www.cabledrum.net/pages/referenced_cables.php. Порівняння телеграм 2009 р. зі звітами про публічні поїздки також свідчить про те, що розкриття інформації WikiLeaks було неповним. В опублікованих телеграмах задокументовано близько 700 поїздок федеральних законодавців, тоді як у громадських звітах – понад 1900 поїздок. Див. прим. 29-31 та супровідний текст. Щонайменше, деякі з цих 1900 поїздок обговорювалися, ймовірно, у телеграмах, які WikiLeaks навіть не отримав.

74 Supra note 29.

75 Supra note 30.

76 Cf. R. ERIC PETERSEN ET AL., CONG. RESEARCH SERV., R41388, INTERNATIONAL TRAVEL BY CONGRESS: LEGISLATION IN THE 111TH CONGRESS, BACKGROUND, AND POTENTIAL POLICY OPTIONS (2010), available at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA528261> (аналіз публічних звітів про поїздки до Конгресу, що фінансуються державою); Памятна записка Р. Еріка Петерсена, аналітика з питань уряду США, Дослідницька служба Конгресу, Терренса Л. Лісбета, референта ДСК, та Мейбл Грасіас, бібліотечного референта ДСК, Тімоті В. Джонсону про міжнародні поїздки Конгресу: дані та 1993 варіанти дій для Конгресу

(26 лютого 2010 р.), доступ на http://hobnobblog.com/wp-content/uploads/2013/06/CongressionalTravel_2010_Feb26.pdf (same).

77. The reasons for these nondisclosures are unclear. Sometimes members of Congress meet with foreign officials while vacationing abroad. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23. Meetings of this kind might yield State Department cables if the legislators notify local embassy staff beforehand, and yet the public reports would not document the travel because the legislators would have paid for it themselves. Another possibility is that legislators neglected to report their travel on return.

78. See, e.g., Russian Experts Give Congressman Rogers a Snapshot of Political Debate, WikiLeaks (May 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09MOSCOW1199.html> (reporting on a meeting between Congressman Mike Rogers and Russian scholars).

79. See, e.g., STAFFDEL Kuiken-Cammack's Meeting with PM Advisor Ron Dermer, WikiLeaks (Dec. 18, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/12/09TELAIVIV2734.html>.

80. The gap in these numbers may reflect the fact that a member of the majority party, which in 2009 was the Democrats, usually organizes and manages each CODEL. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23. Minority-only CODELs tend to be less common as a result. Id.

81. Interactive Travel Map, U.S. Dep't of State, <http://www.state.gov/secretary/trvl/map/> (last visited Aug. 28, 2013). I obtained the reported figure by counting each visit to a foreign country as one trip.

82. This number counts Palestine and Taiwan as countries. It is only possible to report a minimum figure because the House and Senate intelligence committees typically do not report countries of destination when their members travel abroad on committee business. Most of the reports disclose only the destination region or continent, or no destination at all. See, e.g., 155 Cong. Rec. H9666 (daily ed. Sept. 16, 2009) (reporting travel to the "Middle East," among other regions).

83. Gifts to Federal Employees from Foreign Government Sources Reported to Employing Agencies in Calendar Year 2009, 76 Fed. Reg. 2956 (Jan. 18, 2011).

84. This finding is generally consistent with data from other years. E.g., Glenn R. Parker & Stephen C. Powers, Searching for Symptoms of Political Shirking: Congressional Foreign Travel, 110 Pub. Choice 173, 189 (2002) ("There is strong evidence that foreign travel is related to members' responsibilities on congressional committees. Specifically, membership on the House committees on Appropriations, Armed Services, and International Relations is related to higher levels of foreign travel.").

85. Legislators tend to travel less frequently during election years. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23.

86. See, e.g., Arthur Bestor, "Advice" from the Very Beginning, "Consent" When the End Is Achieved, 83 AM. J. INT'L L. 718 (1989) (describing the important role of the Senate, and the exclusion of the House, in the treaty-making process).

87. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23.

88. Id.

77. Причини нерозкриття цієї інформації незрозумілі. Іноді члени Конгресу зустрічаються з іноземними офіційними особами під час відпустки за кордоном. Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, прим. 23 вище. Зустрічі такого роду могли б викликати потребу в надсиланні телеграм Держдепартаменту, якби законодавці заздалегідь повідомили місцевих співробітників посольства, однак публічні звіти не документували б поїздки, оскільки законодавці заплатили за неї самі. Інша можливість полягає в тому, що законодавці не вважали за потрібне повідомити про свою поїздки після повернення.

78. See, e.g., Russian Experts Give Congressman Rogers a Snapshot of Political Debate, WIKILEAKS (May 13, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/05/09MOSCOW1199.html> (повідомлення про зустріч конгресмена Майка Роджерса з російськими вченими).

79. See, e.g., STAFFDEL Kuiken-Cammack's Meeting with PM Advisor Ron Dermer, WIKILEAKS (Dec. 18, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/12/09TELAIVIV2734.html>.

80. Розрив у цих цифрах може відобразити той факт, що організатором та головою ОДК зазвичай є член партії більшості (2009 р. – демократи). Телефонне інтерв'ю з Меттью А. Рейнольдсом, прим. 23 вище. В результаті ОДК, які складаються лише з представників меншини, трапляються рідше. Id.

81. Interactive Travel Map, U.S. DEP'T OF STATE, <http://www.state.gov/secretary/trvl/map/> (last visited Aug. 28, 2013). Кожне відвідування однієї країни вважається однією поїздкою.

82. Це число включає Палестину і Тайвань як країни. Можна звітувати лише про певну мінімальну цифру, оскільки комітети з розвідки ПП та Сенату зазвичай не повідомляють про країни призначення, коли їхні члени виїжджають за кордон у справах комітету. У більшості звітів розкривається лише регіон або континент призначення або відсутній пункт призначення. See, e.g., 155 CONG. REC. H9666 (daily ed. Sept. 16, 2009) (про поїздки на Близький Схід, серед інших регіонів).

83. Gifts to Federal Employees from Foreign Government Sources Reported to Employing Agencies in Calendar Year 2009, 76 Fed. Reg. 2956 (Jan. 18, 2011).

84. Ці цифри узгоджуються із даними за попередні роки. E.g., Glenn R. Parker & Stephen C. Powers, Searching for Symptoms of Political Shirking: Congressional Foreign Travel, 110 Pub. CHOICE 173, 189 (2002) («Існують переконливі докази того, що поїздки за кордон пов'язані з обов'язками членів комітетів Конгресу. Зокрема, членство в комітетах Палати представників з асигнувань, збройних сил та міжнародних відносин пов'язане з вищим рівнем закордонних поїздок»).

85. Як правило, у роки виборів законодавці їздять рідше. Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, supra note 23.

86. See, e.g., Arthur Bestor, "Advice" from the Very Beginning, "Consent" When the Ends Achieved, 83 AM. J. INT'L L. 718 (1989) (про важливу роль Сенату, та виключення ПП під час укладання договору).

87. Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, supra note 23.

88. Id.

89.Id.

90. Id.; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

91. Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts, United States House of Representatives: History, Art & Archives, <http://history.house.gov/Institution/Foreign-Leaders/Fast-Facts/> (last visited Aug. 28, 2013). For recent examples, see Felicia Sonmez, South Korean President Lee Myung-bak to Address Congress Next Week, Posting to 2chambers, WASH. POST (Oct. 7, 2011, 2:04 PM), http://washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/south-korean-president-lee-myung-bak-to-address-congress-next-week/2011/10/07/gIQAVBfJTL_blog.html, and Transcript: Israeli Prime Minister Binyamin Netanyahu's Address to Congress, Wash. Post (May 24, 2011), http://articles.washingtonpost.com/2011-05-24/world/35264020_1_israel-young-people-democracy.

91. U.S. Dep't of Justice, Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as Amended, for the Six Months Ending June 30, 2009, at 1-2, available at <http://www.fara.gov/reports/June30-2009.pdf>. The numbers have remained fairly steady in recent years. See, e.g., U.S. Dep't of Justice, Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as Amended, for the Six Months Ending June 30, 2011, at 1-3, available at http://www.fara.gov/reports/FARA_SAR_063011.pdf (reporting 382 entities and 1,751 individuals registered).

93. William C. Olson, The US Congress: An Independent Force in World Politics?, 67 *Int'l Aff.* 547, 557 (1991).

94. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, supra note 23; Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.

95. Anupama Narayanswamy et al., Adding It up: The Top Players in Foreign Agent Lobbying, ProPublica (Aug. 18, 2009, 1:34 PM) (corrected Oct. 23, 2009), <http://www.propublica.org/article/adding-it-up-the-top-players-in-foreign-agent-lobbying-718>.

96. See Barak Ravid, Netanyahu Will Ask Obama to Threaten Iran Strike, Haaretz (Feb. 29, 2012, 2:41 AM), <http://www.haaretz.com/print-edition/news/netanyahu-will-ask-obama-to-threaten-iran-strike-1.415428> ("[T]he Obama administration suspects Netanyahu is using Congress and the Republican candidates in the presidential race to put pressure on Obama to support . . . a strike.").

97. See Kevin Bogardus & Rachel Leven, Taiwan Lobbyists Pressure White House to Approve Sale of F-16 Fighter Jets, Hill (Oct. 11, 2011, 5:30 AM), <http://thehill.com/business-a-lobbying/186627-taiwan-lobbyists-pressure-white-house-on-f-16-sales> ("A lobbying team . . . representing Taiwan . . . gather[ed] lawmaker signatures for two letters that were sent to President Obama arguing for the sale of the most advanced fighter jets to the country.").

98. Eric Lipton, Some Countries Lobby for More in Race for Visas, N.Y. Times, May 12, 2013, at A1, available at http://www.nytimes.com/2013/05/12/us/politics/tucked-in-immigration-bill-special-deals-for-some.html?_r=0.

89 Id.

90 Id.; Інтерв'ю по телефону з Джеффри Бергнером, supra note 25.

91 Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts, UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES: HISTORY, ART & ARCHIVES, <http://history.house.gov/Institution/Foreign-Leaders/Fast-Facts/> (last visited Aug. 28, 2013). Недавніші приклади: Felicia Sonmez, South Korean President Lee Myung-bak to Address Congress Next Week, Posting to 2chambers, WASH. POST (Oct. 7, 2011, 2:04 PM), http://washingtonpost.com/blogs/2chambers/post/south-korean-president-lee-myung-bak-to-address-congress-next-week/2011/10/07/gIQAVBfJTL_blog.html, and Transcript: Israeli Prime Minister Binyamin Netanyahu's Address to Congress, WASH. POST (May 24, 2011), http://articles.washingtonpost.com/2011-05-24/world/35264020_1_israel-young-people-democracy.

92 U.S. DEP'T OF JUSTICE, REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES ON THE ADMINISTRATION OF THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT OF 1938, AS AMENDED, FOR THE SIX MONTHS ENDING JUNE 30, 2009, at 1-2, available at <http://www.fara.gov/reports/June30-2009.pdf>. Останніми роками ці цифри залишаються більш-менш постійними. See, e.g., U.S. DEP'T OF JUSTICE, REPORT OF THE ATTORNEY GENERAL TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES ON THE ADMINISTRATION OF THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT OF 1938, AS AMENDED, FOR THE SIX MONTHS ENDING JUNE 30, 2011, at 1-3, available at http://www.fara.gov/reports/FARA_SAR_063011.pdf (повідомляє про зареєстровані 382 юридичні та 1751 фізичну особу).

93 William C. Olson, The US Congress: An Independent Force in World Politics?, 67 *INT'L AFF.* 547, 557 (1991).

94 Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, прим. 23 вище; Інтерв'ю по телефону з Джеффри Бергнером, прим. 25 вище.

95 Anupama Narayanswamy et al., Adding It up: The Top Players in Foreign Agent Lobbying, PROPUBLICA (Aug. 18, 2009, 1:34 PM) (corrected Oct. 23, 2009), <http://www.propublica.org/article/adding-it-up-the-top-players-in-foreign-agent-lobbying-718>.

96 See Barak Ravid, Netanyahu Will Ask Obama to Threaten Iran Strike, HAARETZ (Feb. 29, 2012, 2:41 AM), <http://www.haaretz.com/print-edition/news/netanyahu-will-ask-obama-to-threaten-iran-strike-1.415428> («Адміністрація Обами підозрює, що Нетаньягу використовує Конгрес та кандидатів-республіканців у президентських перегонах, щоб чинити тиск на Обаму та змусити його підтримати... удари»).

97 See Kevin Bogardus & Rachel Leven, Taiwan Lobbyists Pressure White House to Approve Sale of F-16 Fighter Jets, HILL (Oct. 11, 2011, 5:30 AM), <http://thehill.com/business-a-lobbying/186627-taiwan-lobbyists-pressure-white-house-on-f-16-sales> («Лобістська команда . . . що представляє Тайвань . . . зібрала підписи законодавців під двома листами, які були направлені президенту Обамі з доводами на користь продажу цієї країні найсучасніших винищувачів»).

98 Eric Lipton, Some Countries Lobby for More in Race for Visas, N.Y. TIMES, May 12, 2013, at A1, available at http://www.nytimes.com/2013/05/12/us/politics/tucked-in-immigration-bill-special-deals-for-some.html?_r=0.

99. Cecil V. Crabb, Jr. et al., Congress and the Foreign Policy Process 40 (2000).
100. Telephone Interview with Jeffrey Bergner, supra note 25.
101. Question of Eligibility, N.Y. Times, Aug. 15, 1892, at 4 (Senators William B. Allison and John P. Jones and Representative James B. McCreary).
102. To Work for Bimetallism, N.Y. Times, Apr. 13, 1897, at 3 (Senator Edward O. Wolcott).
103. The Canadian Commission: Men Named by the President to Meet the Representatives of Great Britain, N.Y. Times, July 17, 1898, at 6 (Senators Charles W. Fairbanks and George Gray and Representative Nelson Dingley).
104. Peace Commission Filled, N.Y. Times, Sept. 10, 1898, at 1 (Senators William P. Frye, Cushman K. Davis, and George Gray).
105. Each Power to Send 4 to Arms Parley, N.Y. Times, Sept. 10, 1921, at 1 (Senators Henry Cabot Lodge and Oscar Underwood).
106. Hughes, Mellon, Hoover, Smoot, Burton, Named on Foreign Debt Commission, N.Y. Times, Feb. 22, 1922, at 1. The Attorney General issued an opinion concluding that the appointments were constitutional notwithstanding Article I, Section 6's prohibition on legislators contemporaneously holding "civil office under the authority of the United States." See S. Doc. No. 67-151, at 2-4 (1922).
107. E.g., Fisher, supra note 4, at 1517 ("During 1977 and 1978, twenty-six Senators served in Geneva as official advisers to the SALT II negotiating team."); Reed Slated to Go to 5- Power Parley, N.Y. Times, Oct. 21, 1929, at 1 (reporting President Herbert Hoover's selection of Senators David A. Reed and Joseph T. Robinson as U.S. delegates to the London Naval Conference); Team of Observers for Salvador Vote Announced by U.S., N.Y. Times, Mar. 2, 1982, at A7 (reporting a State Department announcement that Senator Nancy Kassebaum would lead an official delegation to observe elections in El Salvador and that Representative Bob Livingston would be part of the delegation); see also Blechman, supra note 68, at 122 (recounting how members of a Senate Arms Control Observer Group "me[t] separately with Soviet negotiators, both to learn firsthand of Soviet positions and to express their own concerns").
108. Thomas M. Franck & Edward Weisband, Foreign Policy by Congress 141 (1979).
109. Id. at 141, 147.
110. See, e.g., 62 Cong. Rec. 2893-96 (1922) (discussing disapproval of President Warren G. Harding's appointment of members of Congress to the Foreign Debt Funding Commission); 36 Cong. Rec. 2695-96 (1903) (describing the president's use of federal legislators to carry out diplomatic functions, such as treaty negotiations, and certain senators' objections to that practice); 2 George F. Hoar, Autobiography of Seventy Years 49-50 (1903).
111. See supra notes 32-38 and accompanying text.
112. Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).
- 99 Cecil v. Crabb, Jr. et al., Congress and the Foreign Policy Process 40 (2000).
- 100 Інтерв'ю по телефону з Джеффри Бергнером, прим . 25 вище .
- 101 Question of Eligibility, N.Y. TIMES, Aug. 15, 1892, at 4 (сенатори Вільям Б . Еллісон та Джон П. Джонс та член ПП Джеймс Б. Маккрірі).
- 102 To Work for Bimetallism, N.Y. TIMES, Apr. 13, 1897, at 3 (сенатор Едвард О. Волкотт).
- 103 The Canadian Commission: Men Named by the President to Meet the Representatives of Great Britain, N.Y. TIMES, July 17, 1898, at 6 (сенатори Чарльз В . Фербенкс і Джордж Грей та член ПП Нельсон Дінглі).
- 104 Peace Commission Filled, N.Y. TIMES, Sept. 10, 1898, at 1 (сенатори Вільям П . Фрай, Кушмен К. Девіс і Джордж Грей).
- 105 Each Power to Send 4 to Arms Parley, N.Y. TIMES, Sept. 10, 1921, at 1 (сенатори Генрі Кебот Лодж й Оскар Андервуд).
- 106 Hughes, Mellon, Hoover, Smoot, Burton, Named on Foreign Debt Commission, N.Y. TIMES, Feb. 22, 1922, at 1. Генеральний прокурор опублікував висновок, що призначення були конституційними, незважаючи на те, що стаття I, розділ 6 забороняє законодавцям одночасно обіймати «цивільні посади в системі державного управління Сполучених Штатів» . See S. Doc. No. 67-151, at 2-4 (1922).
- 107 E.g., Fisher, supra note 4, at 1517 («У 1977 і 1978 рр . двадцять шість сенаторів працювали в Женеві як офіційні радники переговорної групи з SALT II»); Reed Slated to Go to 5- Power Parley, N.Y. TIMES, Oct. 21, 1929, at 1 (повідомлення про те, що президент Гувер обрав сенаторів Девіда А . Ріда та Джозефа Т . Робінсона в якості делегатів США на Лондонську військово-морську конференцію); Team of Observers for Salvador Vote Announced by U.S., N.Y. TIMES, Mar. 2, 1982, at A7 (повідомлення про оголошення Держдепартаменту про те, що сенатор Ненсі Кассебаум очолить офіційну делегацію для спостереження за виборами у Сальвадорі та що член ПП Боб Лівінгстон буде частиною делегації); see also Blechman, supra note 68, at 122 (повідомлення про те, як члени Групи спостерігачів Сенату з контролю над озброєннями «зустрічалися з радянськими учасниками переговорів окремо як для того, щоб дізнатися з перших рук про радянську позицію, так і з метою висловити власні побоювання»).
- 108 THOMAS M. FRANCK 8C EDWARD WEISBAND, FOREIGN POLICY BY CONGRESS 141 (1979).
- 109 Id. at 141, 147.
- 110 See, e.g., 62 CONG. REC. 2893-96 (1922) (про несхвалення призначення президентом Гардінгом членів Конгресу до комісії з фінансування іноземного боргу); 36 CONG. REC. 2695-96 (1903) (про використання президентом федеральних законодавців для виконання дипломатичних функцій та заперечення низки сенаторів з приводу такої практики); 2 GEORGE F. HOAR, AUTOBIOGRAPHY OF SEVENTY YEARS 49-50 (1903).
- 111 See supra notes 32-38 and accompanying text.
- 112 Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).

113. See Woodrow Wilson, President's Letter to Senator Harding, N.Y. Times, Oct. 19, 1920, at 1; Warren G. Harding, Senator Harding's Reply, N.Y. Times, Oct. 19, 1920, at 1.

114. Seeks Prosecution of Senator France, N.Y. Times, Apr. 15, 1922, at 1.

115. See, e.g., Sara Fritz, Wright's Latin Role Assailed by Republicans, L.A. Times, Nov. 14, 1987, at SD1 (House Speaker Jim Wright); James Reston, Eisenhower Official Sees M'Carthy [sic] Plan on Ships as 'Phony', N.Y. Times, Mar. 30, 1953, at 1 (Senator Joseph McCarthy).

116. See, e.g., Cable to Lloyd George from Senator France, N.Y. Times, Apr. 16, 1922, at 2 (reporting that the attorney general would pursue the prosecution of Senator France only at the insistence of the State Department). The best history on the Logan Act is Detlev F. Vagts, *The Logan Act: Paper Tiger or Sleeping Giant?*, 60 *Am. J. Int'l L.* 268 (1966). See also Cong. Research Serv., 106th Cong., *Study on Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate 98-100* (Comm. Print 2001), available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf> (summarizing the history of the Logan Act).

117. In recent years, some have cited the Logan Act as a way of criticizing legislators who hold discussions with foreign officials. See, e.g., Andrew C. McCarthy, *Don't Investigate Pelosi—Debate Her*, *Nat'l Rev. Online* (Apr. 7, 2007, 11:25 AM), <http://www.nationalreview.com/articles/220551/dont-investigate-pelosi-debate-her/andrew-c-mccarthy>. The executive, however, has not provided any indication that it might prosecute, and for good reason—given that contemporary CODELs obtain prior approval from congressional leadership and generally benefit from executive logistical support, it is hard to argue that their members communicate “without authority of the United States,” as prosecution would require. 18 U.S.C. § 953 (2012); see also *supra* notes 32-38 and accompanying text (discussing how the executive departments facilitate CODEL travel).

118. See William E. Borah, *Borah Answers Oil Men: No Criticism Can Deflect Him from Course on Mexico He Says*, N.Y. Times, Mar. 11, 1927, at 2.

119. Karl Schriftgiesser, *The Gentleman from Massachusetts: Henry Cabot Lodge 301-04* (1944); see also *Says Lodge Tried to Thwart Wilson: Henry White, Biographer, Asserts Senator Sent Secret Note to Allied Peace Delegates*, N.Y. Times, Oct. 29, 1930, at 34.

120. See H.R. Res. 278, 90th Cong., 113 Cong. Rec. 4997, 5037-38 (1967) (enacted) (excluding Powell from Congress); *Texts of Statements and Resolution of Powell Panel*, N.Y. Times, Feb. 24, 1967, at 20 (“As Chairman of the Committee on Education and Labor, Mr. Powell made false reports on expenditures of foreign exchange currency to the Committee on House Administration.”); see also Cabell Phillips, *Powell Defends His Behavior as Labor Committee Chairman*, N.Y. Times, Feb. 21, 1963, at 1 (reporting on the political backlash against Powell's extensive overseas travel).

121. See Bernard Gwertzman, *Nations Not Named*, N.Y. Times, Nov. 27, 1979, at A1; John Kifner, *Congressman Visits Captives in Tehran*, N.Y. Times, Nov. 26, 1979, at A1. For just a few examples of legislators communicating directly with foreign governments in recent decades, see Adam Clymer, *Senators Are Flocking to Panama for Tour of Duty*, N.Y. Times, Jan. 9, 1978, at A12.

113 See Woodrow Wilson, President's Letter to Senator Harding, N.Y. TIMES, Oct. 19, 1920, at 1; Warren G. Harding, Senator Harding's Reply, N.Y. TIMES, Oct. 19, 1920, at 1.

114 Seeks Prosecution of Senator France, N.Y. TIMES, Apr. 15, 1922, at 1.

115 See, e.g., Sara Fritz, Wright's Latin Role Assailed by Republicans, L.A. TIMES, NOV. 14, 1987, at SD1 (спікер ПП Джим Райт); James Reston, Eisenhower Official Sees M'Carthy [sic] Plan on Ships as 'Phony', N.Y. TIMES, Mar. 30, 1953, at 1 (сенатор Джозеф Маккарті).

116 See, e.g., Cable to Lloyd George from Senator France, N.Y. TIMES, Apr. 16, 1922, at 2 (повідомлення, що генеральний прокурор продовжить судове переслідування сенатора Франса лише на вимогу Держдепартаменту). Найкращий виклад історії закону Логана див. Detlev F. Vagts, *The Logan Act: Paper Tiger or Sleeping Giant?*, 60 *AM. J. INT'L L.* 268 (1966). See also CONG. RESEARCH SERV., 106TH CONG., *STUDY ON TREATIES AND OTHER INTERNATIONAL AGREEMENTS: THE ROLE OF THE UNITED STATES SENATE 98-100* (Comm. Print 2001), available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf> (короткий виклад історії закону Логана).

117 В останні роки дехто посилався на закон Логана як на засіб критики законодавців, які обговорюють питання політики з іноземними офіційними особами. See, e.g., Andrew C. McCarthy, *Don't Investigate Pelosi—Debate Her*, *NAT'L REV. ONLINE* (Apr. 7, 2007, 11:25 AM), <http://www.nationalreview.com/articles/220551/dont-investigate-pelosi-debate-her/andrew-c-mccarthy>. Виконавча влада, однак, не надала жодних вказівок, що збирається розпочати судове переслідування, і з вагомої причини – з огляду на те, що сьогодні ОДК отримують попереднє схвалення керівництва Конгресу і, як правило, користуються матеріально - технічною підтримкою виконавчої влади, важко говорити про те, що їхні члени спілкуються «без повноважень Сполучених Штатів», як того вимагало б судове переслідування. 18 U.S.C. § 953 (2012); see also *supra* notes 32-38 and accompanying text (про те, як міністерства та відомства сприяють поїздкам ОДК).

118 See William E. Borah, *Borah Answers Oil Men: No Criticism Can Deflect Him from Course on Mexico He Says*, N.Y. TIMES, Mar. 11, 1927, at 2.

119 KARL SCHRIFTGIESSER, *THE GENTLEMAN FROM MASSACHUSETTS: HENRY CABOT LODGE 301-04* (1944); see also *Says Lodge Tried to Thwart Wilson: Henry White, Biographer, Asserts Senator Sent Secret Note to Allied Peace Delegates*, N.Y. TIMES, Oct. 29, 1930, at 34.

120 See H.R. Res. 278, 90th Cong., 113 CONG. REC. 4997, 5037-38 (1967) (enacted) (excluding Powell from Congress); *Texts of Statements and Resolution of Powell Panel*, N.Y. TIMES, Feb. 24, 1967, at 20 («Як голова Комітету з освіти та праці, Павелл подав неправдиві звіти про витрати іноземної валюти комітету з управління справами Палати»); see also Cabell Phillips, *Powell Defends His Behavior as Labor Committee Chairman*, N.Y. TIMES, Feb. 21, 1963, at 1 (про політичний скандал з приводу розмаху закордонних поїздок Павелла).

121 See Bernard Gwertzman, *Nations Not Named*, N.Y. TIMES, NOV. 27, 1979, at A1; John Kifner, *Congressman Visits Captives in Tehran*, N.Y. TIMES, NOV. 26, 1979, at A1. Лише кілька прикладів того, як законодавці безпосередньо спілкувалися з іноземними урядами в останні десятиліття, див. Adam Clymer, *Senators Are Flocking to Panama for*

(discussing trips to Panama and meetings with Panamanian officials by senators deliberating on whether to ratify the Torrijos–Carter Treaties); Christopher Layne, Lone Ranger Diplomacy a Risky Path for Liberals, L.A. Times, Feb. 12, 1988, at C7, available at [http://articles](http://articles.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387_1_u-s-foreign-policy)

.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387_1_u-s-foreign-policy (describing how House Speaker Jim Wright launched an independent diplomatic effort by meeting secretly for three days with Nicaraguan President Daniel Ortego, three members of the Contra leadership, and Nicaragua's cardinal Miguel Obando y Bravo); 8 U.S. Legislators Will Pay a Visit to China Next Month, N.Y. Times, June 27, 1973, at 6 (discussing a trip by Senator Warren Magnuson and seven other members of Congress); and Dole Cautious on U.S. Role in Gulf Combat, N.Y. Times, Dec. 31, 1990, at 6 (describing how Senator Bob Dole spoke with the Iraqi ambassador to the United States to see whether Baghdad would be willing to change the date of talks on preventing the Gulf War).

122. Fox Butterfield, Teng Invites Senator Goldwater to Peking for a Talk, N.Y. Times, Jan. 3, 1979, at A2.

123. Stephen J. Solarz, *Journeys to War & Peace* 27 (2011).

124. John Lee, Why Burma Would Turn Against China, *Atlantic* (Feb. 2, 2012, 9:19 AM), <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-burma-would-turn-against-china/252412/>; Kevin Sieff, U.S. Senators, Afghan Leaders Discuss Parameters for Long-Term Partnership, *Wash. Post* (Feb. 19, 2012), [http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965_1_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN \(Feb. 20, 2012, 3:11 PM\), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP_t3](http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965_1_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN (Feb. 20, 2012, 3:11 PM), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP_t3).

125. But see Binder, *supra* note 45 (reporting on State Department opposition to a trip to Cuba by Senators Jacob Javits and Claiborne Pell); Al Kamen with Emily Heil, Message Sent; Messenger Grounded, *Wash. Post*, Apr. 23, 2012, at A17 (reporting that Secretary Clinton grounded a military jet carrying a CODEL headed for Afghanistan because of objections from President Karzai).

126. Lindsay, *supra* note 70, at 264.

127. Olson, *supra* note 93, at 556–57.

128. Lindsay, *supra* note 70, at 263–64 (“During the 101st Congress (1989–90), the House Foreign Affairs Committee received 132 foreign dignitaries and 34 foreign delegations, while the Senate Foreign Relations Committee received foreign dignitaries on 80 occasions

129. Telephone Interview with Matthew A. Reynolds, *supra* note 23; see also 22 U.S.C. § 1754(b) (2006) (making foreign currency available to members of Congress for foreign travel).

130. 22 U.S.C. § 1754(b).

131. See House Rules, *supra* note 30, at 1, 13, 40 (Rules 1.10, 10.8, and 24.10); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Public Financial Disclosure, U.S. Senate, available at <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXIV> (Rule 34). For other rules regarding foreign travel by members of Congress, see House Ethics Manual, *supra* note 30, at 87–105.

Tour of Duty, N.Y. TIMES, Jan. 9, 1978, at A12 (про поїздки сенаторів до Панами та зустрічі з панамськими офіційними особами з питань ратифікації договорів Торріхоса-Картера); Christopher Layne, Lone Ranger Diplomacy a Risky Path for Liberals, L.A. TIMES, Feb. 12, 1988, at C7, available at http://articles.latimes.com/1988-02-12/local/me-28387_1_u-s-foreign-policy (про незалежні дипломатичні зусилля спікера ПП Джима Райта, котрий таємно зустрічався протягом трьох днів із президентом Нікарагуа Даніелем Ортегою, трьома членами керівництва «контрас» та кардиналом Нікарагуа Мірелем Обандо-і-Браво); 8 U.S. Legislators Will Pay a Visit to China Next Month, N.Y. TIMES, June 27, 1973, at 6 (про поїздки сенатора Воррена Магнуссона й семи інших членів Конгресу); and Dole Cautious on U.S. Role in Gulf Combat, N.Y. TIMES, Dec. 31, 1990, at 6 (про бесіду сенатора Боба Доула з послом Іраку в США з метою з'ясувати, чи захоче Багдад змінити дату переговорів про запобігання війні в Перській затоці).

122 Fox Butterfield, Teng Invites Senator Goldwater to Peking for a Talk, N.Y. TIMES, Jan. 3, 1979, at A2.

123 STEPHEN J. SOLARZ, *JOURNEYS TO WAR & PEACE* 27 (2011).

124 John Lee, Why Burma Would Turn Against China, *ATLANTIC* (Feb. 2, 2012, 9:19 AM), <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-burma-would-turn-against-china/252412/>; Kevin Sieff, U.S. Senators, Afghan Leaders Discuss Parameters for Long-Term Partnership, *WASH. POST* (Feb. 19, 2012), [http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965_1_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN \(Feb. 20, 2012, 3:11 PM\), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP_t3](http://articles.washingtonpost.com/2012-02-19/world/35445965_1_night-raids-afghan-security-forces-afghan-leader; Senator 'Optimistic' Egypt NGO Standoff Near End, CNN (Feb. 20, 2012, 3:11 PM), http://www.cnn.com/2012/02/20/world/africa/egypt-ngos/index.html?hptHP_t3).

125 But see Binder, *supra* note 45 (про заперечення Держдепартаменту проти поїздки на Кубу сенаторів Джавітса та Пелла); Al Kamen with Emily Heil, Message Sent; Messenger Grounded, *WASH. POST*, Apr. 23, 2012, at A17 (про те, як держсекретар Клінтон посадила військовий літак з ОДК, що прямувала до Афганістану, через заперечення з боку президента Карзая).

126 Lindsay, *supra* note 70, at 264.

127 Olson, *supra* note 93, at 556–57.

128 Lindsay, *supra* note 70, at 263–64 («Під час 101-го Конгресу (1989–90) Комітет Палати представників із закордонних справ прийняв 132 іноземних високопосадовців та 34 іноземні делегації, у той час як Комітет Сенату з міжнародних відносин приймав іноземних високопосадовців 80 разів»).

129 Інтерв'ю по телефону з Меттью А. Рейнольдсом, *supra* note 23; see also 22 U.S.C. § 1754(b) (2006) (виділення членам Конгресу іноземної валюти для поїздок за кордон).

130 22 U.S.C. § 1754(b).

131 See HOUSE RULES, *supra* note 30, at 1, 13, 40 (Rules 1.10, 10.8, and 24.10); Comm. on Rules & Admin., Rules of the Senate: Public Financial Disclosure, U.S. SENATE, available at <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RuleXXXIV> (Rule 34). Щодо інших правил закордонних поїздок Конгресу див. HOUSE ETHICS MANUAL, *supra* note 30, at 87–105.

132. E.g., 22 U.S.C. § 276c (2006) (providing for the designation of Senate delegates to the Interparliamentary Union); id. § 276d (providing for the appointment of legislators to the U.S.–Canada Interparliamentary Group); id. § 276h (U.S.–Mexico Interparliamentary Group); id. § 276i (United Kingdom); id. § 276m (Conference for Security and Cooperation in Europe); id. § 276n (China); id. § 276o (Russia); id. § 276p (Supp. V 2011) (Japan); id. § 1928a (2006) (NATO).

133. See 22 U.S.C. § 2452(a)(2)(i) (providing for cultural exchanges in the form of “visits and interchanges between the United States and other countries of leaders, experts in fields of specialized knowledge or skill, and other influential or distinguished persons”); id. § 2458a(a) (permitting the “acceptance by a Federal employee of grants and other forms of assistance provided by a foreign government to facilitate the participation of such Federal employee in a cultural exchange . . . of the type described in section 2452(a)(2)(i),” and defining “Federal employee” to include members of Congress in accordance with 5 U.S.C. § 7342(a)(1)(F)). Foreign travel under this law is increasingly common. T.W. Farnam, Congressional Staffers Often Travel on Tabs of Foreign Governments, Wash. Post, Feb. 18, 2013, available at http://www.washingtonpost.com/politics/congressional-staffers-often-travel-on-tabs-of-foreign-governments/2013/02/17/25e39938-7625-11e2-8f84-3e4b513b1a13_story.html.

134. H.R. Res. 135, 109th Cong. § 5(a) (2005) (enacted); accord H.R. Res. 5, 112th Cong. § 4 (2011) (enacted); H.R. Res. 5, 111th Cong. § 4(b) (2009) (enacted); H.R. Res. 24, 110th Cong. (2007) (enacted). The House Democracy Partnership reported as follows: In 2009, the Commission sent Members of Congress on assistance missions to seven partner countries, hosted two seminars in Washington for 48 MPs from eight partner countries, hosted seminars in Macedonia and Kenya for 54 staff from nine countries, and hosted two legislative staff institutes in Washington for 52 staff from 13 legislatures. House Democracy Assistance Comm’n, 111th Cong., 2009 Annual Report iii (2009), available at http://hdac.house.gov/docs/HDAC_2009_Annual_Report.pdf.

135. About the Commission, Comm’n on Sec. & Cooperation in Europe (U.S. Helsinki Comm’n), <http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCommission.WorkOfCom> mission (last visited Aug. 28, 2013); see also 22 U.S.C. § 3003(a) (2006) (establishing Commission membership).

136. Trade Act of 2002 § 2107(a)(4), 19 U.S.C. § 3807(a)(4) (2012).

137. See, e.g., supra notes 1–6 (providing examples of the orthodoxy in legal scholarship).

138. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 1.

139. Id. cl. 2.

140. Id.

141. Id. § 3.

142. Id.

143. Cf. Bradley & Flaherty, supra note 4 (rejecting the position that the Vesting Clause is a source of foreign affairs powers).

132. E.g., 22 U.S.C. § 276c (2006) (що передбачає призначення делегатів Сенату до Міжпарламентського союзу); id. § 276d (що передбачає призначення законодавців до Міжпарламентської групи США-Канада); id. § 276h (до Міжпарламентської групи США - Мексика); id. § 276i (Об’єднане Королівство); id. § 276m (на Конференцію з безпеки і співробітництва у Європі); id. § 276n (Китай); id. § 276o (Росія); id. § 276p (Supp. V 2011) (Японія); id. § 1928a (2006) (НАТО).

133. See 22 U.S.C. § 2452(a)(2)(i) (що передбачає культурні обміни у формі «візитів та обмінів між лідерами Сполучених Штатів та інших країн, експертами в галузях спеціальних знань чи навичок та іншими впливовими та видатними особами»); id. § 2458a(a) (що дозволяє «Федеральним службовцям приймати гранти та інші форми допомоги, котрі надає іноземний уряд для сприяння участі такого федерального службовця у культурному обміні ... типу, описаному в розділі 2452(a) (2) (i)» і дає визначення поняття «федеральний службовець», яке включає членів Конгресу відповідно до 5 U.S.C. § 7342(a)(1)(F)). Закордонні поїздки дедалі частіше відбуваються відповідно до цього закону. T.W. Farnam, Congressional Staffers Often Travel on Tabs of Foreign Governments, WASH. POST, Feb. 18, 2013, available at http://www.washingtonpost.com/politics/congressional-staffers-often-travel-on-tabs-of-foreign-governments/2013/02/17/25e39938-7625-11e2-8f84-3e4b513b1a13_story.html.

134. H.R. Res. 135, 109th Cong. § 5(a) (2005) (прийнято); accord H.R. Res. 5, 112th Cong. § 4 (2011) (прийнято); H.R. Res. 5, 111th Cong. § 4(b) (2009) (прийнято); H.R. Res. 24, 110th Cong. (2007) (прийнято). За повідомленням комісії ІІІ «Партнерство за демократію», у 2009 р. Комісія направила членів Конгресу з місіями з надання допомоги до семи країн-партнерів, провела два семінари у Вашингтоні для 48 депутатів парламенту з восьми країн-партнерів, семінари в Македонії та Кенії для 54 співробітників з дев’яти країн та курси (2) для працівників законодавчих органів у Вашингтоні для 52 працівників із 13 законодавчих органів. HOUSE DEMOCRACY ASSISTANCE COMM’N, 111TH CONG., 2009 ANNUAL REPORT iii (2009), available at http://hdac.house.gov/docs/HDAC_2009_Annual_Report.pdf.

135. About the Commission, COMM’N ON SEC. & COOPERATION IN EUROPE (U.S. HELSINKI COMM’N), <http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCommission.WorkOfCom> mission (last visited Aug. 28, 2013); see also 22 U.S.C. § 3003(a) (2006) (establishing Commission membership).

136. Trade Act of 2002 § 2107(a)(4), 19 U.S.C. § 3807(a)(4) (2012).

137. See, e.g., supra notes 1-6 (прикладі ортодоксального підходу у правознавстві).

138. U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 1.

139. Id. cl. 2.

140. Id.

141. Id. § 3.

142. Id.

143. Cf. Bradley & Flaherty, supra note 4 (із запереченням позиції, що пункт про надання повноважень є джерелом повноважень у зовнішньополітичній сфері).

144. U.S. Const. art. II, § 1, cl. 1.

145. Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, The Executive Power over Foreign Affairs, 111 Yale L.J. 231, 317–24 (2001) [hereinafter Prakash & Ramsey, Executive Power]; Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, Foreign Affairs and the Jeffersonian Executive: A Defense, 89 Minn. L. Rev. 1591, 1673–74 (2005) [hereinafter Prakash & Ramsey, Jeffersonian Executive].

146. Presidents have preferred to rely simultaneously on both. See, e.g., Constitutionality of Section 7054 of the Fiscal Year 2009 Foreign Appropriations Act 4–5 (Op. O.L.C. June 1, 2009), <http://www.justice.gov/olc/2009/section7054.pdf> [hereinafter Constitutionality of Section 7054].

147. Id.

148. See Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill, 14 Op. O.L.C. 37, 37–39, 42 (1990) (concluding that a statute intruded on the president’s diplomacy powers by conditioning the president’s ability to obligate appropriated funds for U.S. delegations to the Conference on Security and Cooperation in Europe on his inclusion of certain individuals in the delegation).

149. See Constitutionality of Section 7054, supra note 146, at 4, 7–8 & n.9 (concluding that an act of Congress unconstitutionally interfered with the president’s diplomacy powers by prohibiting the State Department from using appropriated funds to pay for a U.S. delegation to any UN agency, commission, or body that is chaired by a terrorist-list state); Bill to Relocate United States Embassy from Tel Aviv to Jerusalem, 19 Op. O.L.C. 123 (1995) (concluding that a statute usurped Article II diplomacy powers by conditioning the president’s ability to obligate appropriated State Department funds on the building and opening of an embassy in Jerusalem).

150. See, e.g., Placing of United States Armed Forces Under United Nations Operational or Tactical Control, 20 Op. O.L.C. 182 (1996) (concluding that a statute unconstitutionally interfered with Article II diplomacy powers by prohibiting the president from placing U.S. armed forces participating in UN peacekeeping operations under UN operational or tactical control).

150. See Issues Raised by Provisions Directing Issuance of Official or Diplomatic Passports, 16 Op. O.L.C. 18 (1992) (concluding that a statute was unconstitutional because it purported to restrict the president’s diplomacy powers by prohibiting the State Department from issuing more than one passport to U.S. government officials, given that the purpose of the additional passports is to facilitate compliance with an Arab League policy of denying entrance to individuals with passports that reflect travel to Israel).

152. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 1.

153. Id. cl. 2.

154. Id.

155. Id. § 3.

156. Id.

144 U.S. CONST, art. II, § 1, cl. 1.

145 Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, The Executive Power over Foreign Affairs, 111 YALE L.J. 231, 317-24 (2001) [hereinafter Prakash & Ramsey, Executive Power]; Saikrishna B. Prakash & Michael D. Ramsey, Foreign Affairs and the Jeffersonian Executive: A Defense, 89 MINN. L. REV. 1591, 1673-74 (2005) [hereinafter Prakash & Ramsey, Jeffersonian Executive].

146 Президенти воліють спиратися на обидві теорії одночасно. See, e.g., Constitutionality of Section 7054 of the Fiscal Year 2009 Foreign Appropriations Act 4-5 (Op. O.L.C. June 1, 2009), <http://www.justice.gov/olc/2009/section7054.pdf> [hereinafter Constitutionality of Section 7054].

147 Id.

148 See Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill, 14 Op. O.L.C. 37, 37-39, 42 (1990) (висновок про те, що закон втрутився у дипломатичні повноваження президента, зумовивши повноваження президента виділяти кошти для делегацій США на Конференції з безпеки та співробітництва в Європі шляхом включенням певних осіб до складу делегації).

149 See Constitutionality of Section 7054, supra note 146, at 4, 7-8 & n.9 (висновок, що своїм актом Конгрес неконституційно втрутився у дипломатичні повноваження президента, забороняючи Держдепартаменту використати виділені кошти для оплати делегації США в будь-якому агентстві, комісії чи органі ООН, в якому головує країна, включена до списку держав-терористів); Bill to Relocate United States Embassy from Tel Aviv to Jerusalem, 19 Op. O.L.C. 123 (195) (висновок, що закон узурпував дипломатичні повноваження за статтею II, зумовивши повноваження президента виділяти кошти Держдепартаменту на будівництво та відкриття посольства в Єрусалимі).

150 See, e.g., Placing of United States Armed Forces Under United Nations Operational or Tactical Control, 20 Op. O.L.C. 182 (1996) (висновок, що закон неконституційно втрутився у дипломатичні повноваження статті II, забороняючи президентові передавати збройні сили США, що беруть участь у миротворчих операціях ООН, під оперативний чи тактичний контроль ООН).

151 See Issues Raised by Provisions Directing Issuance of Official or Diplomatic Passports, 16 Op. O.L.C. 18 (1992) (висновок, що закон був неконституційним, оскільки мав на меті обмежити дипломатичні повноваження президента, заборонивши Держдепартаменту видавати більше одного паспорта посадовим особам уряду США, враховуючи, що метою додаткових паспортів є дотримання політики Ліги арабських держав, котра забороняє в'їзд особам із паспортами, що свідчать, що власник їздив до Ізраїлю).

152 U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 1.

153 Id. cl. 2.

154 Id.

155 Id. § 3.

156 Id.

157. See Vienna Convention on the Law of Treaties art. 2.1(a), May 23, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, 333 (“‘Treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law”).

158. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2.

159. Id. § 3.

160. See, e.g., Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms arts. VII, VIII, IX, XII, U.S.–Russ., Apr. 8, 2010, S. Treaty Doc. No. 11-5 [hereinafter New START Treaty], available at <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>; Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms arts. VIII, XV, U.S.–U.S.S.R., July 31, 1991, S. Treaty Doc. No. 102-20 [hereinafter START I], available at <http://www.state.gov/www/global/arms/starhtml/start/treatytc.html#TREATYTOC>.

161. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism arts. 9(3)(a), 19, Dec. 9, 1999, 2178 U.N.T.S. 197, 234, 238.

162. See, e.g., U.N. Charter arts. 13, 16, 20, 23, 26, 28.

163. See U.S. Const. art. VI, cl. 2; Carlos Manuel Va’zquez, *Treaties as Law of the Land: The Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of Treaties*, 122 Harv. L. Rev. 599, 611–22 (2008). Because it asserts that customary international law (“CIL”) is federal common law, the so-called “modern position” on CIL’s domestic status would also impose on the executive a Take Care Clause duty to carry out CIL-mandated diplomatic communications. See Beth Stephens, *The Law of Our Land: Customary International Law as Federal Law After Erie*, 66 Fordham L. Rev. 393, 394 (1997) (arguing that CIL is part of federal common law). But see Curtis A. Bradley & Jack L. Goldsmith, *Customary International Law as Federal Common Law: A Critique of the Modern Position*, 110 Harv. L. Rev. 815 (1997) (rejecting the modern position).

164. See Edward T. Swaine, *Taking Care of Treaties*, 108 Colum. L. Rev. 331, 342–72 (2008) (arguing that the Take Care Clause imposes a duty on the president to enforce treaty obligations). But see *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 532 (2008) (concluding that the Clause does not impose a duty to enforce non-self-executing treaties).

165. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 1.

166. Id. cl. 2.

167. See Laurence H. Tribe, *Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation*, 108 Harv. L. Rev. 1221, 1256 (1995) (citing *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 161–64 (1926)). But see Prakash & Ramsey, *Executive Power*, supra note 145, at 244 (arguing that the Appointments Clause is not the source of the power to recall ambassadors).

157. Див. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969, Ст.2.1(a), 1155 U.N.T.S. 331, 333 («‘Договір’ означає міжнародну угоду, укладену між державами у письмовій формі та регульовану міжнародним правом. . . »).

158. U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 2.

159. Id. § 3.

160. Див., наприклад, Договір між Сполученими Штатами Америки та Російською Федерацією про заходи щодо подальшого скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 8 квітня 2010 р., ст. VII, VIII, IX, XII, U.S.–Russ., S. Treaty Doc. No. 11-5 [hereinafter New START Treaty], available at <http://www.state.gov/documents/organization/140035.pdf>; Договір між Сполученими Штатами Америки та Союзом Радянських Соціалістичних Республік про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 31 липня 1991 р., ст. VIII, XV, U.S.–U.S.S.R., S. Treaty Doc. No. 102-20 [hereinafter START I], available at <http://www.state.gov/www/global/arms/starhtml/start/treatytc.html#TREATYTOC>.

161. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 9 грудня 1999 р., ст. 9(3)(a), 19, 2178 U.N.T.S. 197, 234, 238.

162. See, e.g., Устав ООН, стт. 13, 16, 20, 23, 26, 28.

163. See U.S. CONST, art. VI, cl. 2; Carlos Manuel Vazquez, *Treaties as Law of the Land: The Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of Treaties*, 122 HARV. L. REV. 599, 611–22 (2008). Стверджуючи, що звичайне міжнародне право (ЗМП) є федеральним загальним правом, т.зв. «сучасне трактування» внутрішнього статусу ЗМП також накладає на виконавчу владу обов’язок виконувати пункт про забезпечення виконання законів у ході передбачених ЗМП дипломатичних комунікацій. See Beth Stephens, *The Law of Our Land: Customary International Law as Federal Law After Erie*, 66 FORDHAM L. REV. 393, 394 (1997) (твердження, що ЗМУ є частиною федерального загального права). But see Curtis A. Bradley & Jack L. Goldsmith, *Customary International Law as Federal Common Law: A Critique of the Modern Position*, 110 HARV. L. REV. 815 (1997) (заперечення сучасного трактування).

164. See Edward T. Swaine, *Taking Care of Treaties*, 108 COLUM. L. REV. 331, 342–72 (2008) (стверджуючи, що пункт забезпечення виконання законів накладає на президента обов’язок забезпечувати дотримання договірних зобов’язань). Водночас у *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 532 (2008) міститься висновок, що цей пункт не накладає зобов’язання виконувати міжнародні договори, які вимагають для набуття чинності видання відповідного національного закону).

165. U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 1.

166. Id. cl. 2.

167. See Laurence H. Tribe, *Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation*, 108 HARV. L. REV. 1221, 1256 (1995) (citing *Myers v. United States*, 272 U.S. 52, 161–64 (1926)). But see Prakash & Ramsey, *Executive Power*, supra note 145, at 244 (твердження, що положення про призначення не є джерелом права відкликати послів).

168.U.S. Const. art II, § 1, cl. 1.

169. See generally Prakash & Ramsey, Executive Power, supra note 145 (making this argument); Prakash & Ramsey, Jeffersonian Executive, supra note 145 (same).

170. See generally Prakash & Ramsey, Executive Power, supra note 145, at 265–72 (arguing in favor of the Vesting Clause Thesis).

171.1 William Blackstone, Commentaries *245.

172. See supra notes 147–151 and accompanying text.

173.U.S. Const. art. II, § 2.

174. See Stuart, supra note 8, at 7–8 (“A report of the Senate Foreign Relations Committee in 1888 stated that some 438 persons had been appointed or recognized by the President without the advice or consent of the Senate or the express authority of Congress to conduct negotiations and conclude treaties.”); see also, e.g., Paul Richter, Obama Picks Mideast, S. Asia Envoys, L.A. Times, Jan. 23, 2009, at A3, available at <http://articles.latimes.com/2009/jan/23/world/fg-state23> (discussing President Obama’s appointment of George Mitchell as special envoy to the Middle East and Richard Holbrooke as special representative to Afghanistan and Pakistan).

175. Cf. Prakash & Ramsey, Executive Power, supra note 145 (explaining the Vesting Clause Thesis).

176. See discussion *infra* Part III. A difference in the text of the Article I and Article II Vesting Clauses might conceivably warrant different approaches to the interpretation of enumerated legislative and executive powers. Specifically, some have argued in favor of interpreting enumerated powers in Article I more narrowly than enumerated powers in Article II on the view that the Article I Vesting Clause “refers the reader to power grants contained elsewhere in the Constitution” and thus “indicates that Congress is receiving only a subset of the conceptual category of ‘legislative Powers,’” while the Article II Vesting Clause grants the president “the full scope of the conceptual categor[y] of executive . . . power.” Gary Lawson, What Lurks Beneath: NSA Surveillance and Executive Power, 88 B.U. L. Rev. 375, 388 (2008). On this view, comparatively strict interpretations of enumerated powers in Article I are necessary to honor the Article I Vesting Clause’s rule that Congress possesses only those powers “[t]herein granted.” U.S. Const. art. I, § 1. By contrast, strict interpretations of enumerated powers in Article II are unnecessary to honor the Article II Vesting Clause if that Clause establishes that the president possesses even those executive powers that do not fall within the ambit of any enumerated power. This line of reasoning, however, presupposes that the Article I and Article II Vesting Clauses are in fact different. Because the Discrete Powers Thesis rejects that premise in holding that the Article II Vesting Clause is not an independent source of executive power, there is no reason for a proponent of this thesis to approach the interpretation of enumerated powers differently depending on their location in Article I or II.

177. See *United States v. Louisiana*, 363 U.S. 1, 35 (1960) (“The President . . . is the constitutional representative of the United States in its dealings with foreign nations.”); *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936) (“In th[e] vast external

168 U.S. CONST, art II, § 1, cl. 1.

169 See generally Prakash & Ramsey, Executive Power, supra note 145 (де висунуто цей аргумент); Prakash & Ramsey, Jeffersonian Executive, supra note 145 (те саме).

170 See generally Prakash & Ramsey, Executive Power, supra note 145, at 265-72 (аргументи на користь тези про наділення повноваженнями).

171 1 WILLIAM BLACKSTONE, COMMENTARIES *245.

172 See supra notes 147-151 and accompanying text.

173 U.S. CONST, art. II, § 2.

174 See STUART, supra note 8, at 7-8 («У звіті сенатського комітету з міжнародних відносин за 1888 р. говорилося, що близько 438 осіб було призначено або уповноважено президентом без поради або згоди Сенату або прямого дозволу Конгресу на ведення переговорів та укладання договорів»); see also, e.g., Paul Richter, Obama Picks Mideast, S. Asia Envoys, L.A. TIMES, Jan. 23, 2009, at A3, available at <http://articles.latimes.com/2009/jan/23/world/fg-state23> (про призначення президентом Обамою Джорджа Мітчелла спеціальним посланцем на Близькому Сході та Річарда Голбрука спеціальним представником в Афганістані та Пакистані).

175 Cf. Prakash & Ramsey, Executive Power, supra note 145 (пояснення тези про наділення повноваженнями).

176 Див. обговорення у частині III. Відмінність у тексті пунктів про наділення повноваженнями статей I та II могла б, напевно, пояснити різні підходи до тлумачення перелічених повноважень законодавчої та виконавчої гілок влади. Зокрема, деякі висловлювалися на користь тлумачення перелічених повноважень у статті I більш вузько, ніж перерахованих повноважень у статті II, виходячи з того, що стаття I про наділення повноваженнями «відсилає читача до повноважень, які надаються в інших місцях Конституції» і, таким чином, «вказує, що Конгрес отримує лише один із наборів повноважень, що входять до концептуальної категорії «повноваження законодавчої влади», тоді як пункт про надання повноважень статті II надає президентові «повний обсяг концептуальної категорії повноважень виконавчої . . . влади». Gary Lawson, What Lurks Beneath: NSA Surveillance and Executive Power, 88 B.U. L. REV. 375, 388 (2008). З цієї точки зору, порівняно суворі тлумачення перелічених повноважень у статті I необхідні для дотримання правила статті I про наділення повноваженнями, згідно з яким Конгрес має лише «цим встановлені» права (Конституція США, ст. I, §1). Навпаки, суворе тлумачення перелічених повноважень у статті II не потрібне для дотримання пункту про наділення повноваженнями статті II, якщо цей пункт встановлює, що президент має навіть ті виконавчі повноваження, які не входять до сфери дії будь-якої переліченої влади. Ця лінія міркувань, однак, передбачає, що пункти про наділення повноваженнями статей I та II насправді різні. Оскільки теза про дискретні повноваження відкидає цю передумову, стверджуючи, що положення про наділення повноваженнями статті II не є незалежним джерелом виконавчої влади, у прихильників цієї тези немає причин підходити до тлумачення перелічених повноважень по-різному залежно від їхнього місця у тесті – у статті I чи статті II.

177 See *United States v. Louisiana*, 363 U.S. 1, 35 (1960) («Президент . . . є конституційним представником Сполучених Штатів у їхніх стосунках із іноземними державами»); *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299

realm [of foreign affairs] . . . the President alone has the power to speak or listen as a representative of the nation.”). It is not possible to disentangle this dimension completely from functional breadth; certain functions seem to follow from the president’s capacity to speak on behalf of the United States, even in the absence of other support in the text of Article II. See, e.g., Lewis

S. Yelin, *Head of State Immunity as Sole Executive Lawmaking*, 44 *Vand. J. Transnat’l L.* 911, 951–62 (2011) (arguing that the president’s power to conduct sovereign diplomacy implies executive authority to make decisions about whether foreign heads of state are entitled to immunity from suit).

178.Cf. Vienna Convention on the Law of Treaties, *supra* note 157, art. 2.1(a), at 333 (“‘Treaty’ means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law . . .”); *id.* art. 26, at 339 (“Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed in good faith.”).

179.1 Blackstone, *supra* note 171, at *245.

180.To the extent that they discussed the issue, delegates to the Constitutional Convention described the future Department of Foreign Affairs as an executive department that would operate under presidential control. See 1 *The Records of the Federal Convention of 1787*, at 111 (Max Farrand ed., rev. ed. 1937) [hereinafter *Farrand’s Records*] (Mason); *id.* at 292 (Hamilton Plan); 2 *id.* at 53–54 (Madison); *id.* at 135–36 (Pinckney); *id.* at 329 (Ellsworth); *id.* at 335–36, 343 (Morris); *id.* at 367 (Rutledge, on behalf of the Committee of Detail); 3 *id.* at 111, 606 (Pinckney). The most detailed proposal, submitted by Gouverneur Morris to the Committee of Detail on August 20, called for a “Council of State” to “assist the President in conducting public affairs.” 2 *id.* at 335. This council was to include a Secretary of Foreign Affairs, who would be appointed by the president and charged with a duty “to correspond with all foreign Ministers, prepare plans of Treaties, and consider such as may be transmitted from abroad—and generally to attend to the Interests of the United States, in their connections with foreign Powers.” *Id.* at 335–36. Drafts of the Constitution eventually abandoned any reference to the secretary of foreign affairs and his duties. *Id.* at 367, 499, 542–43,

599. No one, however, voiced doubt that the department would be part of the new government and executive in character. Nor did anyone dispute the understanding, reflected in Morris’s original draft, that the secretary of foreign affairs would be responsible for handling official diplomatic correspondence with foreign governments. If that responsibility suggested anything about the president in whose cabinet the secretary was to serve, then it is hard to avoid the conclusion that the delegates understood the president to hold ultimate authority over the execution of official diplomatic communications between the United States and foreign governments. Cf. Abraham D. Sofaer, *War, Foreign Affairs and Constitutional Power* 33 (1976) (“[Morris’s motion] would have had the Convention recognize as executive functions the day-to-day management of . . . foreign . . . affairs.”). Statements from the ratification debates also suggest an understanding that the president holds the exclusive power to engage in sovereign diplomacy. See, e.g., *The Federalist* No. 72, at 403–04 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed. with Charles R. Kesler introduction and notes, 1999) (explaining that the “actual conduct of foreign negotiations” is executive in nature, and that those “to whose immediate management these . . . matters are committed ought to be considered as the assistants or deputies of the Chief Magistrate, and on this account . . . ought to derive their offices from his appointment”); *id.* No. 84, at 487 (Alexander Hamilton) (explaining that the “management of foreign negotiations will naturally devolve” on the president); 3 *Farrand’s Records*, *supra*, at 162 (“The senate can make no treaties; they can approve of none unless the President of the United States lay it before them.”).

U.S. 304, 319 (1936) («У цій широкій зовнішній сфері [іноземних справ]... лише президент має право говорити чи слухати як представник усієї країни»). Неможливо повністю відокремити цей аспект від функціонального діапазону; деякі функції, мабуть, випливають із спроможності президента виступати від імені Сполучених Штатів навіть за відсутності іншої підтримки у тексті статті II. See, e.g., Lewis S. Yelin, *Head of State Immunity as Sole Executive Lawmaking*, 44 *VAND. J. TRANSNAT’L L.* 911, 951-62 (2011) (твердження, що повноваження президента провадити суверенну дипломатію передбачають, що виконавча влада приймає рішення про те, чи мають глави іноземних держав право на імунітет від судового переслідування).

178 Пор . Віденська конвенція про право міжнародних договорів, прим . 157 вище, ст . 2.1(a) на с . 333 («Договір» означає міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі і регульовану міжнародним правом . . . »); *id.* ст . 26, на с . 339 («Кожен діючий договір є обов’язковим для його учасників і має виконуватись... сумлінно»).

179 1 BLACKSTONE, *supra* note 171, at *245.

180 Обговорюючи це питання, делегати Конституційного з’їзду описали майбутнє міністерство закордонних справ як виконавчий департамент, який діятиме під контролем президента . See 1 *The Records of the Federal Convention of 1787*, at 111 (Max Farrand ed., rev. ed. 1937) [hereinafter *Farrand’s Records*] (Mason); *id.* at 292 (Hamilton Plan); 2 *id.* at 53-54 (Madison); *id.* at 135-36 (Pinckney); *id.* at 329 (Ellsworth); *id.* at 335-36, 343 (Morris); *id.* at 367 (Rutledge, on behalf of the Committee of Detail); 3 *id.* at 111, 606 (Pinckney). Найдокладніша пропозиція, детально подана Губернером Моррісом Комітету 20 серпня, передбачала створення «Державної ради» для «надання допомоги президентові у провадженні державних справ».² *id.* at 335. До цієї ради мав входити міністр закордонних справ, який буде призначений президентом і якому буде доручено «вести листування з усіма міністрами закордонних справ, готувати проекти договорів і розглядати ті, що можуть бути передані з-за кордону, і загалом дотримуватися інтересів Сполучених Штатів у їхніх зв’язках із іноземними державами . *Id.* at 335-36. Зрештою, в проектах Конституції відмовилися від будь-яких згадок про міністра закордонних справ та його обов’язки . *Id.* at 367, 499, 542-43, 599. Ніхто, однак, не висловив сумнівів у тому, що департамент за своїм характером буде частиною нового уряду та виконавчої влади . Ніхто також не заперечував розуміння, відображеного у первісному проекті Морріса, згідно з яким міністр закордонних справ відповідатиме за офіційне дипломатичне листування з іноземними урядами . Якщо ця відповідальність наводила на будь-які думки про президента, в кабінеті якого мав працювати секретар, то важко уникнути висновку, що делегати бачили у президенті вищу владу над здійсненням офіційних дипломатичних повідомлень між Сполученими Штатами та іноземними урядами . Cf. Abraham D. Sofaer, *War, Foreign Affairs and Constitutional Power* 33 (1976) («[Пропозиція Морріса] вимагала б, щоб Конвенція визнала за повсякденним управлінням ... іноземними ... справами виконавчі функції»). Заяви, зроблені в ході дебатові щодо ратифікації, також свідчать про розуміння того, що президент має виняткові повноваження брати участь у суверенній дипломатії . See, e.g., *The Federalist* NO. 72, at 403-04 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed. with Charles R. Kesler introduction and notes, 1999) (пояснення, що «фактичне провадження іноземних переговорів» має виконавчий характер і що ті, «чисму безпосередньому керівництву доручено ці ... питання, повинні розглядатися як помічники або заступники глави держави, і у зв’язку з цим ... повинні отримувати свої посади через його призначення»); *id.* No. 84, at 487 (Alexander Hamilton) (пояснення, що «керівництво іноземними переговорами природно перейде» до президента); 3 *Farrand’s Records*, *supra*, at 162 («Сенат неспроможний укласти жодних договорів; він не може схвалити жодного з них, якщо такий договір не буде поданий йому президентом

181. Articles of Confederation of 1781, art. IX. Congress created a Department of Foreign Affairs shortly after the adoption of the Articles of Confederation, but the department was a mere agent of Congress, with powers more clerical than substantive. 19 *Journals of the Continental Congress, 1774–1789*, at 42–44 (Gaillard Hunt ed., 1912) [hereinafter *Journals of the Continental Congress*]. The Secretary of Foreign Affairs held duties to keep records; transmit and, if necessary, translate communications between Congress and foreign governments; and gather information about overseas conditions from American diplomats. 28 *id.* at 56 (John C. Fitzpatrick ed., 1933); 22 *id.* at 87–92 (Gaillard Hunt ed., 1914); 19 *id.* at 42–44 (1912).

182. See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (July 24, 1787), in 3 *The Diplomatic Correspondence of the United States of America, From the Signing of the Definitive Treaty of Peace, 10th September, 1783, to the Adoption of the Constitution, March 4, 1789*, at 234, 234–35 (1833) [hereinafter *Diplomatic Correspondence*] (discussing a congressional resolution confirming the appointment of Don Francisco Chiappe as the American agent in Morocco); 31 *Journals of the Continental Congress*, supra note 181, at 692 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (recording a motion to vacate the “commission and instructions issued to Mr. John Lamb[] for the purpose of negotiating with the Barbary powers”).

183. See, e.g., Letter from James Monroe to James Madison (July 12, 1785), in 22 *Letters of Delegates to Congress, 1774–1789*, at 502, 504 (Paul H. Smith ed., 1995) [hereinafter *Letters of Delegates to Congress*] (discussing Congress’s reception of Don Diego de Gardoqui from Spain); Extract from the Secret Journal of Foreign Affairs (Oct. 25, 1783), in 6 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 420, 420–21, 714 (documenting passage of a resolution that P.J. Van Berckel “be received as Minister Plenipotentiary from their High Mightiness the States General of the United Netherlands, and that agreeably to his request he be admitted to a public audience in Congress”).

184. See, e.g., 30 *Journals of the Continental Congress*, supra note 181, at 323 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (seeking instructions on how to proceed on negotiations with Spain); 22 *id.* at 46–54 (Gaillard Hunt ed., 1914) (instructing American diplomats to pursue a consular convention with France); Letter from John Jay to John Adams (May 1, 1786), in 4 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 431, 431–32 (informing Adams of congressional instructions on negotiations with Great Britain); Letter from Richard Henry Lee to Benjamin Franklin, Minister Plenipotentiary of the United States (Dec. 11, 1784), in 1 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 127, 127–28.

185. See, e.g., Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to the Honorable the Burgomasters and Senate of the Imperial Free City, Hamburg (Nov. 1, 1783), in 1 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 67, 67–69; Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to His Excellency P.J. Van Berckel (Oct. 24, 1783), in 6 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 419, 419; Letter from the Congress of the United States to Louis Sixteenth, King of France and Navarre (Dec. 11, 1784), in 1 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 132, 132.

186. See, e.g., Letter from the City of Hamburg to Congress (Mar. 29, 1783), in 1 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 62, 62–64; Letter from the Emperor of Morocco to the President of Congress (June 28, 1786), in 5 *Diplomatic Correspondence*, supra note 182, at 175, 175–76; Letter from the King of France to the

181 ARTICLES OF CONFEDERATION OF 1781, art. IX. Конгрес створив департамент закордонних справ незабаром після прийняття Статей Конфедерації, але цей департамент був звичайним агентом Конгресу, з повноваженнями швидше канцелярськими, ніж сутнісним. 19 *JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS, 1774–1789*, at 42–44 (Gaillard Hunt ed., 1912) [hereinafter *JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS*]. До обов’язків міністра закордонних справ входило ведення записів; передача та, за необхідності, переклад листування між Конгресом та іноземними урядами; та збирання інформації про становище за кордоном від американських дипломатів. 28 *id.* at 56 (John C. Fitzpatrick ed., 1933); 22 *id.* at 87–92 (Gaillard Hunt ed., 1914); 19 *id.* at 42–44 (1912).

182 See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (July 24, 1787), in 3 *THE DIPLOMATIC CORRESPONDENCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA, FROM THE SIGNING OF THE DEFINITIVE TREATY OF PEACE, 10TH SEPTEMBER, 1783, TO THE ADOPTION OF THE CONSTITUTION, MARCH 4, 1789*, at 234, 234–35 (1833) [hereinafter *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*] (про резолюцію Конгресу, що підтверджує призначення дона Франсіско Чіаппе американським агентом у Марокко); 31 *JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS*, supra note 181, at 692 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (запис клопотання про відкликання «доручення та інструкцій, даних Джонови Лему для переговорів з берберськими державами»).

183 See, e.g., Letter from James Monroe to James Madison (July 12, 1785), in 22 *LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, 1774–1789*, at 502, 504 (Paul H. Smith ed., 1995) [hereinafter *LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS*] (discussing Congress’s reception of Don Diego de Gardoqui from Spain); Extract from the Secret Journal of Foreign Affairs (Oct. 25, 1783), in 6 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 420, 420–21, 714 (наводить уривок із резолюції у тому, що П.Й. ван Беркель «буде прийнятий як повноважний посланець Генеральних Штатів Сполучених Нідерландів і відповідно до його прохання допущений до публічної аудієнції у Конгресі»).

184 See, e.g., 30 *JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS*, supra note 181, at 323 (John C. Fitzpatrick ed., 1934) (прохання дати інструкції щодо продовження переговорів з Іспанією); 22 *id.* at 46–54 (Gaillard Hunt ed., 1914) (розпорядження американським дипломатам домогтися укладання консульської конвенції з Францією); Letter from John Jay to John Adams (May 1, 1786), in 4 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 431, 431–32 (повідомлення Адамсу про інструкції Конгресу з переговорів із Британією); Letter from Richard Henry Lee to Benjamin Franklin, Minister Plenipotentiary of the United States (Dec. 11, 1784), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 127, 127–28.

185 See, e.g., Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to the Honorable the Burgomasters and Senate of the Imperial Free City, Hamburg (Nov. 1, 1783), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 67, 67–69; Letter from Elias Boudinot, President of Congress, to His Excellency P.J. Van Berckel (Oct. 24, 1783), in 6 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 419, 419; Letter from the Congress of the United States to Louis Sixteenth, King of France and Navarre (Dec. 11, 1784), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 132, 132.

186 See, e.g., Letter from the City of Hamburg to Congress (Mar. 29, 1783), in 1 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 62, 62–64; Letter from the Emperor of Morocco to the President of Congress (June 28, 1786), in 5 *DIPLOMATIC CORRESPONDENCE*, supra note 182, at 175, 175–

Congress of the United States (Sept. 30, 1787), in 1 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 343, 343-44; Letter from the King of Spain to Congress (Sept. 27, 1784), in 6 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 66, 66-68.

187. See, e.g., Letter from Virginia Delegates to Bernardo de Galvez (May 4, 1783), in 20 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at 226, 226 (1993); see also Jack Rakove, Revolutionaries 260-61 (2010) (explaining that the French diplomat Conrad Gerard "was an active force in congressional politics, winning and dining delegates and courting their support" and that he "regularly received delegates wishing to 'speak confidentially about present affairs'").

188. See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 224, 224; Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Dec. 7, 1785), in 2 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 385, 385.

189. See, e.g., Letter from Monsieur Otto to John Jay (June 27, 1786), in 1 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 328, 328-29 (complaining about delays on behalf of the French Government).

190. See, e.g., Articles of Confederation of 1787 (showing signatures of forty-eight delegates); List of Delegates to Congress, 26 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at v-xlvii (Ronald M. Gephart & Paul H. Smith eds., 2000) (listing 435 delegates elected to Congress between 1774 and 1789).

191. Report of Thomas Story to the Committee of Secret Correspondence and the Committee's Memorandum upon It (Oct. 1, 1776) [hereinafter Report of Thomas Story], in 22 The Papers of Benjamin Franklin 636 (1982), available at <http://www.franklinpapers.org/franklin/framedVolumes.jsp> ("We find by Fatal Experience the Congress Consists of too many Members to keep Secrets").

192. Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 Diplomatic Correspondence, supra note 182, at 224, 224; see also Letter from Jonathan Arnold to William Greene (Jan. 8, 1783), in 19 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at 559, 560-62 (Paul H. Smith ed., 1992) (discussing Congress's discussions about secret diplomatic communications from Europe); Letter from James Madison to Edmund Randolph (Oct. 8, 1782), in 19 Letters of Delegates to Congress, supra note 183, at 238, 239 (complaining about some delegates' failure to adhere to vows of secrecy).

193. Franklin cited the Continental Congress's inability to maintain secrecy as the basis for declining to inform the Congress of an offer of financial support from France during the Revolutionary War. Report of Thomas Story, supra note 191.

194. 19 JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS, supra note 181, at 42-44 (Gaillard Hunt ed., 1912).

195. Franklin was the only delegate at the Convention with diplomatic experience, having served as a colonial agent in London prior to the Revolutionary War and as a diplomat in France from 1776 to 1785. Jonathan R. Dull, Franklin the Diplomat: The French Mission, 72 Transactions Am. Phil. Soc'y, no. 1, 1982, at 1

76; Letter from the King of France to the Congress of the United States (Sept. 30, 1787), in 1 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 343, 343-44; Letter from the King of Spain to Congress (Sept. 27, 1784), in 6 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 66, 66-68.

187 See, e.g., Letter from Virginia Delegates to Bernardo de Galvez (May 4, 1783), in 20 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at 226, 226 (1993); see also JACK RAKOVE, REVOLUTIONARIES 260-61 (2010) (роз'яснення, що французький дипломат Конрад Жерар «був активною фігурою у політиці Конгресу, пригощав делегатів і прагнув отримати їхню підтримку» і «регулярно приймав у себе делегатів, які бажали 'поговорити віч-на-віч про поточні справи'»).

188 See, e.g., Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 224, 224; Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Dec. 7, 1785), in 2 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 385, 385.

189 See, e.g., Letter from Monsieur Otto to John Jay (June 27, 1786), in 1 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 328, 328-29 (зі скаргою на затримки з вини французького уряду).

190 See, e.g., ARTICLES OF CONFEDERATION OF 1787 (за підписом 48 делегатів); List of Delegates to Congress, 26 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at v-xlvii (Ronald M. Gephart & Paul H. Smith eds., 2000) (зі списком 435 делегатів, які обиралися до Конгресу у 1774-1789 рр.).

191 Report of Thomas Story to the Committee of Secret Correspondence and the Committee's Memorandum upon It (Oct. 1, 1776) [hereinafter Report of Thomas Story], in 22 THE PAPERS OF BENJAMIN FRANKLIN 636 (1982), available at <http://www.franklinpapers.org/franklin/framedVolumes.jsp> («Як не прикро, ми бачимо, що членів Конгресу надто багато, щоб вони могли зберігати таємницю...»).

192 Letter from John Jay to Thomas Jefferson (Apr. 25, 1787), in 3 DIPLOMATIC CORRESPONDENCE, supra note 182, at 224, 224; see also Letter from Jonathan Arnold to William Greene (Jan. 8, 1783), in 19 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at 559, 560-62 (Paul H. Smith ed., 1992) (про дискусії у Конгресі щодо секретних дипломатичних повідомлень з Європи); Letter from James Madison to Edmund Randolph (Oct. 8, 1782), in 19 LETTERS OF DELEGATES TO CONGRESS, supra note 183, at 238, 239 (зі скаргою на те, що деякі делегати не в змозі стримати клятву зберігати справи Конгресу в таємниці).

193 Франклін послався на нездатність Континентального конгресу зберігати секретність як підставу для відмови інформувати Конгрес про пропозицію фінансової підтримки з боку Франції під час Війни за незалежність. Report of Thomas Story, supra note 191.

194 19 JOURNALS OF THE CONTINENTAL CONGRESS, supra note 181, at 42-44 (Gaillard Hunt ed., 1912).

195 Франклін був єдиним делегатом Конвенту з дипломатичним досвідом, він служив колоніальним агентом у Лондоні до Війни за незалежність та дипломатом у Франції у 1776-1785 рр. Jonathan R. Dull, Franklin the Diplomat: The French Mission, 72 TRANSACTIONS AM. PHIL. SOC'Y, no. 1, 1982, at 1 (про дипломатичну роботу Франкліна в Англії та

(describing Franklin's diplomatic work in England and France). Forty delegates, however, had served in one of the Continental Congresses or the Congress of the Confederation; only fifteen delegates had no such experience. Compare America's Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention, Nat'l Archives, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html (last visited Aug. 28, 2013), with List of Delegates to Congress, supra note 190 (listing delegates to the Continental Congresses and the Congress of the Confederation).

196. Toward the end of the Convention on September 7, Roger Sherman objected to a motion from James Wilson to subject the president's treaty-making power to the advice and consent of both chambers on the view that "the necessity of secrecy in the case of treaties forbade a reference of them to the whole Legislature." 2 FARRAND'S RECORDS, supra note 180, at 538. Apparently persuaded, delegates voted against Wilson's motion by a margin of ten to one. Id.

197. The draft produced by the Committee of Detail on August 6, for example, allotted to the president the power to "receive Ambassadors" and "be commander in chief" but otherwise gave to Congress the major diplomacy powers of making treaties and appointing ambassadors. Id. at 183, 185. A draft of the Pinckney Plan gave the Senate "sole & exclusive power to declare War & to make treaties & to appoint Ambassadors & other Ministers to Foreign nations." 3 id. at 599. Delegates also made statements suggesting a dominant Senate role. See, e.g., 1 id. at 426 (statement by James Wilson, explaining that the Senate would "probably be the depository of the powers" relating to treaties); 2 id. at 235 (statement by Charles Pinckney, arguing that a longer prerequisite term of citizenship is necessary for senators because the "Senate is to have the power of making treaties & managing our foreign affairs").

198. 2 id. at 392-94, 495.

199. The FEDERALIST, supra note 180, No. 75, at 419-20 (Alexander Hamilton).

200. Id. at 451; see also The Debates in the Convention of the State of New York, in 2 THE DEBATES IN THE SEVERAL STATE CONVENTIONS ON THE ADOPTION OF THE FEDERAL CONSTITUTION 205, 302 (Phila., J.B. Lippincott Co. photo. reprint 1937) (Jonathan Elliot ed., 2d ed. 1836) [hereinafter Elliot's Debates] ("That branch of administration, especially, which involves our political relation with foreign states, a community will ever be incompetent to." (Alexander Hamilton)).

201. The Debates in the Convention of the State of New York, supra note 200, at 291 ("It is not contended that six years are too long a time for the senators to remain in office. Indeed, this cannot be objected to, when the purposes for which this body is instituted are considered. They are to form treaties with foreign nations. This requires a comprehensive knowledge of foreign politics, and an extensive acquaintance with characters, whom, in this capacity, they have to negotiate with, together with such an intimate conception of our best interests, relative to foreign powers, as can only be derived from much experience in this business." (Robert R. Livingston)).

202. See The Debates in the Convention of the State of Pennsylvania, in 2 ELLIOT'S DEBATES, supra note 200, at 415, 506 (statement by James Wilson, arguing that the secrecy that may be necessary for treaty negotiations weighs "against committing the knowledge of these transactions to too many persons" and that the length of treaty negotiations may require that they occur when the legislature is not in session); The Debates in the Convention of the Commonwealth of Virginia, in 3 ELLIOT'S DEBATES, supra note 200, at

Франції). Проте 40 делегатів брали участь в одному з Континентальних конгресів або Конгресі Конфедерації; і лише 15 делегатів не мали такого досвіду. Compare America's Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention, NAT'L ARCHIVES, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html (last visited Aug. 28, 2013), with List of Delegates to Congress, supra note 190 (список делегатів Континентальних конгресів або Конгресу Конфедерації).

196. Ближче до кінця з'їзду 7 вересня Роджер Шерман заперечив проти пропозиції Джеймса Вілсона давати президенту повноваження на укладання договорів за порадою та за згодою обох палат, вважаючи, що «необхідність збереження таємниці у разі договорів забороняє повідомляти про них усьому законодавчому органу». 2 FARRAND'S RECORDS, supra note 180, at 538. Очевидно, цей аргумент переконав делегатів – вони відхилили пропозицію Вілсона 10 голосами проти одного. Id.

197. Наприклад, проєкт, детально підготовлений комітетом 6 серпня, наділяв президента повноваженнями «приймати послів» та «бути головнокомандувачем», але в іншому надавав Конгресу основні дипломатичні повноваження щодо укладання договорів та призначення послів. Id. at 183, 185. Проєкт плану Пінкні надавав Сенату «виняткову владу оголошувати війну, укладати договори та призначати послів та інших посланців у іноземних державах». 3 id. at 599. Делегати також заявляли про домінуючу роль Сенату. See, e.g., 1 id. at 426 (заява Джеймса Вілсона про те, що Сенат «імовірно, буде хранителем повноважень» щодо договорів); 2 id. at 235 (заява Чарльза Пінкні про те, що сенаторам необхідний триваліший термін попереднього громадянства, оскільки «Сенат матиме право укладати договори та управляти нашими закордонними справами»).

198. 2 id. at 392-94, 495.

199. THE FEDERALIST, supra note 180, No. 75, at 419-20 (Alexander Hamilton).

200. Id. at 451; see also The Debates in the Convention of the State of New York, in 2 THE DEBATES

IN THE SEVERAL STATE CONVENTIONS ON THE ADOPTION OF THE FEDERAL CONSTITUTION 205, 302 (Phila., J.B. Lippincott Co. photo. reprint 1937) (Jonathan Elliot ed., 2d ed. 1836) [hereinafter ELLIOT'S DEBATES] («У цій галузі управління, особливо в тій, що стосується наших політичних відносин з іноземними державами, суспільство ніколи не буде компетентним» (Александр Гамільтон)).

201. The Debates in the Convention of the State of New York, supra note 200, at 291 («Ніхто не стверджуватиме, що шість років – надто довгий термін для того, щоб сенатори залишалися на своїх постах. Воістину, проти цього не можна заперечувати, якщо врахувати цілі, для яких створюється цей орган. Вони укладатимуть договори з іноземними державами. Це вимагає всебічного знання зовнішньої політики та хорошого знайомства з персонами, з якими їм у цій якості доведеться вести переговори, а також такого глибокого розуміння наших інтересів щодо іноземних держав, що його може дати лише великий досвід у цій справі.» (Роберт Р. Лівінгстон)).

202. See The Debates in the Convention of the State of Pennsylvania, in 2 ELLIOT'S DEBATES, supra note 200, at 415, 506 (заява Джеймса Вілсона про те, що секретність, яка може бути потрібна для переговорів за договором, «не дозволяє передавати інформацію про ці домовленості надто великому колу осіб» і що тривалість переговорів може вимагати, щоб вони відбувалися, коли законодавчий орган не засідає); The Debates in the Convention of the Commonwealth

1, 509 (“The [House of Representatives is] excluded from interposing in making treaties, because large popular assemblies are very improper to transact such business, from the impossibility of their acting with sufficient secrecy, despatch, and decision, which can only be found in small bodies, and because such numerous bodies are ever subject to factions and party animosities.” (Francis Corbin)); 3 FARRAND’S RECORDS, supra note 180, at 251 (“Some members [of the Constitutional Convention] were for vesting the power for making treaties in the legislature; but the secrecy and despatch which are so frequently necessary in negotiations evinced the impropriety of vesting it there.” (Charles Pinckney)); id. at 348 (“The power of making treaties has, in all countries and governments, been placed in the executive departments. This has not only been grounded on the necessity and reason arising from that degree of secrecy, design, and despatch, which is always necessary in negotiations between nations, but to prevent their being impeded, or carried into effect, by the violence, animosity, and heat of parties, which too often infect numerous bodies.” (William Davie)).

203. See supra notes 193–194.

204. See supra note 199.

205. See supra note 200.

206. See supra note 202.

207. See supra text accompanying note 200.

208. See supra Section I.A.1.

209. See, e.g., Letter from George Beckwith to William Samuel Johnson (Oct. 1, 1790), in 20 DOCUMENTARY HISTORY OF THE FIRST FEDERAL CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA, 4 MARCH 1789–3 MARCH 1791, at 2531 (Charlene Bangs Bickford et al. eds., 2012) [hereinafter DOCUMENTARY HISTORY] (acknowledging a gift of cheese from Senator Johnson’s wife); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, 1790–1794, at 101, 101 (Terry W. Lipscomb ed., 2007) [hereinafter LETTERS OF PIERCE BUTLER] (discussing Senator Butler’s title to an island in East Florida); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Sept. 30, 1791), in LETTERS OF PIERCE BUTLER, supra, at 132, 132–33 (same).

210. See, e.g., Letter from Elias Boudinot to Hannah Boudinot (May 15, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 557–58 (explaining that the Count de Moustiers, French minister to the United States, had held a ball featuring dancing “in a very curious manner” and “Shelves filled with Cakes, Oranges, Apples, Wines of All Sorts [and] Ice Creams”); Letter from Alexander White to Mary Wood (May 20, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 601–02 (stating that White was also in attendance); Letter from Henry Wynkoop to Reading Beatty (May 15, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 560–61 (stating that Wynkoop was also in attendance); Letter from John Temple to Marquis de Carmarthen (May 17, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 584 (stating that the French and Spanish Ministers entertained members of Congress); Dinner List (June 30, 1790), in 19 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 1978 (listing Dutch minister Franco Van Berckel; French minister Louis Guillaume Otto; Spanish Charge d’Affaires Jose Ignacio Viar; and Congressmen Ralph Izard, Pierce Butler, and William L. Smith as dinner guests).

of Virginia, in 3 ELLIOT’S DEBATES, supra note 200, at 1, 509 («[Палата представників] позбавлена участі в укладанні договорів, тому що великі народні збори зовсім не підходять для таких справ, бо вони не можуть діяти з достатньою секретністю, швидкістю та рішучістю, які притаманні тільки невеликим органам, і тому, що такі багатолюдні органи завжди схильні до поділу на фракції та до партійної ворожнечі» (Френсіс Корбін)); 3 FARRAND’S RECORDS, supra note 180, at 251 («Деякі члени [Конституційного конвенту] виступали за наділення законодавчого органу повноваженнями щодо укладання договорів; але секретність і швидкість дій, які так часто необхідні на переговорах, свідчили про недоречність такого наділення» (Чарльз Пінкні)); id. at 348 («Повноваження щодо укладання договорів у всіх країнах та урядах довірені виконавчим департаментам. В основі цього лежать не тільки необхідність і розсудливість, що випливають з того ступеня секретності, планування та швидкодії, які завжди потрібні при переговорах між державами, а й потреба не допустити, щоб їм перешкождали або давали хід насильству, ворожнечі та розпалу пристрастей, які надто часто вражають багатолюдні органи» (Вільям Деві)).

203 See supra notes 193–194.

204 See supra note 199.

205 See supra note 200.

206 See supra note 202.

207 See supra text accompanying note 200.

208 See supra Section I.A.1.

209 See, e.g., Letter from George Beckwith to William Samuel Johnson (Oct. 1, 1790), in 20 DOCUMENTARY HISTORY OF THE FIRST FEDERAL CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA, 4 MARCH 1789–3 MARCH 1791, at 2531 (Charlene Bangs Bickford et al. eds., 2012) [hereinafter DOCUMENTARY HISTORY] (с благодарностью за сыр, полученный в подарок супруги сенатора Джонсона); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, 1790–1794, at 101, 101 (Terry W. Lipscomb ed., 2007) [hereinafter LETTERS OF PIERCE BUTLER] (про право власності сенатора Батлера на острів у східній Флориді); Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Sept. 30, 1791), in LETTERS OF PIERCE BUTLER, supra, at 132, 132–33 (то же).

210 See, e.g., Letter from Elias Boudinot to Hannah Boudinot (May 15, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 557–58 (з поясненням, що граф де Мустьє, французький посланець у Сполучених Штатах, влаштував бал із танцями «у дуже цікавій манері» та «столами, заповненими тістечками, апельсинами, яблуками, винами всіх сортів [і] різними видами морозива»); Letter from Alexander White to Mary Wood (May 20, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 601–02 (про те, що Вайт також був присутнім); Letter from Henry Wynkoop to Reading Beatty (May 15, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 560–61 (про те, що Вінкооп також був присутнім); Letter from John Temple to Marquis de Carmarthen (May 17, 1789), in 15 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 584 (про прийом, влаштований французьким та іспанським посланцями для членів Конгресу); Dinner List (June 30, 1790), in 19 DOCUMENTARY HISTORY, supra note 209, at 1978 (зі списком гостей, серед яких голландський посланець Франко ван Беркель; французький посланець Луї Гійом Отто; іспанський повірений у справах Хосе Ігнасіо Віар; та конгресмени Ральф Ізард, Пірс Батлер та Вільям Л. Сміт).

211. Letter from Louis Guillaume Otto to Comte de Montmorin (Feb. 25, 1790), in 18 *Documentary History*, supra note 209, at 629–32.

211. See Conversation Between George Beckwith and Senator William S. Johnson (un-dated 1789), in 17 *Documentary History*, supra note 209, at 1723–25; Conversation Between George Beckwith and Senator Philip Schuyler (undated 1789), in 17 *Documentary History*, supra note 209, at 1725–26; Conversations Between George Beckwith and Other Persons (un-dated April 1790), in 19 *Documentary History*, supra note 209, at 1380–88 (conversations with Senator William S. Johnson, Senator William Paterson, and Rep. Thomas Scott); Conversations Between George Beckwith and Different Persons (undated Aug. 1790), in 20 *Documentary History*, supra note 209, at 2469–72 (conversations with Rep. Fisher Ames, Senator Richard Henry Lee, and Rep. Thomas Scott). For a discussion of Beckwith's role and contacts with legislators, see Frank T. Reuter, "Petty Spy" or Effective Diplomat: The Role of George Beckwith, 10 *J. Early Republic* 471, 481–86 (1990).

213. Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in *The Letters of Pierce Butler*, supra note 209, at 101.

214. Letter from Pierce Butler to Antoine de la Forest (Mar. 26, 1790), in *The Letters of Pierce Butler, 1790–1794*, supra note 209, at 20.

215. Michael F. Conlin, *The American Mission of Citizen Pierre-Auguste Adet: Revolutionary Chemistry and Diplomacy in the Early Republic*, 124 *Pa. Mag. Hist. & Biography* 489, 492–95, 507 (2000).

216.2 Correspondence of the French Ministers to the United States, 1791–1797, at 894–96, 1001–02, 1080 (Frederick Jackson Turner ed., 1904) (describing contacts between French officials and members of Congress in 1796 and 1797).

217. See, e.g., *Documents Relating to New-England Federalism, 1800–1815*, at 366–73, 387 (Henry Adams ed., Bos., Little, Brown, & Co. 1877) (compiling correspondence from the early 1800s between Senator Timothy Pickering and G.H. Rose, a British envoy in Washington, regarding official business); Roger H. Brown, *The Republic in Peril: 1812*, at 96 (1971) (explaining that shortly before the War of 1812, certain Federalist legislators communicated secretly with British officials to encourage Britain to maintain the Orders in Council).

218. Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).

219.9 *Annals of Cong.* 2488–89 (1798); see also Logan Act, ch. 1, 1 Stat. at 613.

220. See 9 *Annals of Cong.* 2495 (1798) (statement by Rep. Nicholas); id. at 2498, 2639 (statements by Rep. Gallatin); id. at 2618 (statement by Rep. Harper); id. at 2677 (statement by Rep. Parker).

221.7 *Annals of Cong.* 10 (1797).

222. See Geoffrey R. Stone, *Perilous Times* 29–41 (2004) (recounting congressional debates over the Acts).

211 Letter from Louis Guillaume Otto to Comte de Montmorin (Feb. 25, 1790), in 18 *DOCUMENTARY HISTORY*, supra note 209, at 629-32.

212 See Conversation Between George Beckwith and Senator William S. Johnson (undated 1789), in 17 *DOCUMENTARY HISTORY*, supra note 209, at 1723-25; Conversation Between George Beckwith and Senator Philip Schuyler (undated 1789), in 17 *DOCUMENTARY HISTORY*, supra note 209, at 1725-26; Conversations Between George Beckwith and Other Persons (undated April 1790), in 19 *DOCUMENTARY HISTORY*, supra note 209, at 1380-88 (бесіди з сенаторами Вільямом С. Джонсоном та Вільямом Патерсоном та членом ПП Томасом Скоттом); Conversations Between George Beckwith and Different Persons (undated Aug. 1790), in 20 *DOCUMENTARY HISTORY*, supra note 209, at 2469-72 (бесіди з членом ПП Фішером Еймсом, сенатором Річардом Генрі Лі та членом ПП Томасом Скоттом). Обговорення ролі Беквіта та про його контакти із законодавцями див . Frank T. Reuter, "Petty Spy" or Effective Diplomat: The Role of George Beckwith, 10 *J. EARLY REPUBLIC* 471, 481- 86 (1990).

213 Letter from Pierce Butler to Don Diego de Gardoqui (Feb. 17, 1791), in *THE LETTERS OF PIERCE BUTLER*, supra note 209, at 101.

214 Letter from Pierce Butler to Antoine de la Forest (Mar. 26, 1790), in *THE LETTERS OF PIERCE BUTLER, 1790-1794*, supra note 209, at 20.

215 Michael F. Conlin, *The American Mission of Citizen Pierre-Auguste Adet: Revolutionary Chemistry and Diplomacy in the Early Republic*, 124 *PA. MAG. HIST. & BIOGRAPHY* 489, 492-95, 507 (2000).

216 2 *CORRESPONDENCE OF THE FRENCH MINISTERS TO THE UNITED STATES, 1791-1797*, at 894-96, 1001-02, 1080 (Frederick Jackson Turner ed., 1904) (про контакти між французькими офіційними особами та членами Конгресу в 1796 та 1797 рр.).

217 See, e.g., *DOCUMENTS RELATING TO NEW-ENGLAND FEDERALISM, 1800-1815*, at 366-73, 387 (Henry Adams ed., Bos., Little, Brown, & Co. 1877) (листування початку 1800-х років між сенатором Тімоті Пікерінгом та Г.Х. Роузом, британським посланцем в офіційних справах у Вашингтоні); *ROGER H. BROWN, THE REPUBLIC IN PERIL: 1812*, at 96 (1971) (пояснюючи, що незадовго до війни 1812 р. деякі законодавці-федералісти таємно спілкувалися з британськими офіційними особами, щоб спонукати Великобританію дотримуватися королівського указу про торгівлю під час наполеонівських воєн).

218 Logan Act, ch. 1, 1 Stat. 613 (1799) (codified as amended at 18 U.S.C. § 953 (2012)).

219 9 *ANNALS OF CONG.* 2488-89 (1798); see also Logan Act, ch. 1, 1 Stat. at 613.

220 See 9 *ANNALS OF CONG.* 2495 (1798) (statement by Rep. Nicholas); id. at 2498, 2639 (statements by Rep. Gallatin); id. at 2618 (statement by Rep. Harper); id. at 2677 (statement by Rep. Parker).

221 7 *ANNALS OF CONG.* 10 (1797).

222 See *GEOFFREY R. STONE, PERILOUS TIMES* 29-41 (2004) (з викладом дебатів у Конгресі з приводу зазначених законів).

223. Only seven members of the fifth Congress had been delegates to the Convention. Compare America's Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention, Nat'l Archives, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html (last visited Aug. 28, 2013) (listing Abraham Baldwin, John Langdon, Jonathan Dayton, William Blount, Richard Dobbs Spaight, Alexander Martin, and Charles Cotesworth Pinckney as delegates), with THE UNITED STATES CONGRESSIONAL DIRECTORIES, 1789-1840, at 25-34 (Perry M. Goldman & James S. Young eds., 1973) (listing the same individuals as legislators).

224. See 9 ANNALS OF CONG. 2494 (1798) (statement by Rep. Griswold); id. at 2501-02 (statement by Rep. Pinckney); id. at 2545 (statement by Rep. Nathaniel Smith); id. at 2589 (statement by Rep. Josiah Parker); id. at 2637 (statement by Rep. Gallatin). But see id. at 2525-26 (statement by Rep. Otis) ("It is not merely the particular correspondence, but the illegal and dangerous tendency of any correspondence with our enemies, and the abuses to which it is liable, which requires attention.").

225. Id. at 2499; see also id. at 2497 (statement by Rep. Gallatin); id. at 2605 (statement by Rep. Robert Williams).

226. See supra notes 112-117 and accompanying text (discussing the historical absence of Logan Act prosecutions against federal legislators).

227. No. 58: France, in 1 AMERICAN STATE PAPERS 133, 133 (Walter Lowrie & Matthew St. Clair Clarke eds., 1833).

228. H. JOURNAL, 2d Cong., 1st Sess. 532 (1792) (requesting that the president communicate a message to the king of France).

229. S. JOURNAL, 2d Cong., 1st Sess. 408 (1792).

230. Letter from Thomas Jefferson to George Washington (Mar. 13, 1792), in 23 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON 277 (Charles T. Cullen ed., 1990).

231. Letter from George Washington to Louis XVI (Mar. 14, 1792), in 23 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 281. It appears that Washington would have proposed transmittal of the resolutions if they had purported to speak on behalf of the United States. See Thomas Jefferson, The Anas, in 1 THE WORKS OF THOMAS JEFFERSON 163, 211-12 (Paul Leicester Ford ed., 1904) (entry of Mar. 12, 1792).

232. No. 92: France, in 1 AMERICAN STATE PAPERS, supra note 227, at 447, 447-48.

233. S. JOURNAL, 3d Cong., 1st Sess. 68 (1794).

234. H. JOURNAL, 3d Cong., 1st Sess. 132 (1794).

235. 2 THE WRITINGS OF JAMES MONROE, 1794-1796, at 13-15 (Stanislaus Murray Hamilton ed., New York, G.P. Putnam's Sons 1899).

236. No. 108: France, in 1 AMERICAN STATE PAPERS, supra note 227, at 527, 527.

237. Id.

238. 5 ANNALS OF CONG. 28-29 (1796).

223. Лише семеро членів п'ятого Конгресу були делегатами Конвенту. Compare America's Founding Fathers: Delegates to the Constitutional Convention, NAT'L ARCHIVES, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.html (last visited Aug. 28, 2013) (наведено список з іменами делегатів: Абрагам Болдвін, Джон Ленгдон, Джонатан Дейтон, Вільям Блаунт, Річард Доббс Спейт, Александер Мартін та Чарльз Коутсворт Пінкні), with THE UNITED STATES CONGRESSIONAL DIRECTORIES, 1789-1840, at 25-34 (Perry M. Goldman & James S. Young eds., 1973) (де вони ж перелічені як законодавці).

224. See 9 ANNALS OF CONG. 2494 (1798) (statement by Rep. Griswold); id. at 2501-02 (statement by Rep. Pinckney); id. at 2545 (statement by Rep. Nathaniel Smith); id. at 2589 (statement by Rep. Josiah Parker); id. at 2637 (statement by Rep. Gallatin). But see id. at 2525-26 (statement by Rep. Otis) («Вимагає уваги не просто конкретне листування, але незаконна та небезпечна тенденція вести листування з нашими ворогами та порушення закону, ним викликане»).

225. Id. at 2499; see also id. at 2497 (statement by Rep. Gallatin); id. at 2605 (statement by Rep. Robert Williams).

226. See supra notes 112-117 and accompanying text (обговорення історії відсутності судових переслідувань федеральних законодавців за законом Логана).

227. No. 58: France, in 1 AMERICAN STATE PAPERS 133, 133 (Walter Lowrie & Matthew St. Clair Clarke eds., 1833).

228. H. JOURNAL, 2d Cong., 1st Sess. 532 (1792) (з проханням до президента направити послання королю Франції).

229. S. JOURNAL, 2d Cong., 1st Sess. 408 (1792).

230. Letter from Thomas Jefferson to George Washington (Mar. 13, 1792), in 23 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON 277 (Charles T. Cullen ed., 1990).

231. Letter from George Washington to Louis XVI (Mar. 14, 1792), in 23 THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON, supra note 230, at 281. Схоже, що Вашингтон виступив би проти передачі резолюцій, якби вони мали намір виступати від імені Сполучених Штатів. See Thomas Jefferson, The Anas, in 1 THE WORKS OF THOMAS JEFFERSON 163, 211-12 (Paul Leicester Ford ed., 1904) (entry of Mar. 12, 1792).

232. No. 92: France, in 1 AMERICAN STATE PAPERS, supra note 227, at 447, 447-48.

233. S. JOURNAL, 3d Cong., 1st Sess. 68 (1794).

234. H. JOURNAL, 3d Cong., 1st Sess. 132 (1794).

235. 2 THE WRITINGS OF JAMES MONROE, 1794-1796, at 13-15 (Stanislaus Murray Hamilton ed., New York, G.P. Putnam's Sons 1899).

236. No. 108: France, in 1 AMERICAN STATE PAPERS, supra note 227, at 527, 527.

237. Id.

238. 5 ANNALS OF CONG. 28-29 (1796).

239. *Id.* at 36.
240. *Id.* at 30–31.
241. *Id.* at 32.
242. *Id.* at 32–35.
243. *Supra* notes 231, 235 and accompanying text.
244. E.g., S. Journal, 1st Cong., 3d Sess. 279, 281, 295 (1791) (approving a resolution “requesting the President . . . to cause a communication to be made to the National Assembly of France, respecting the late Benjamin Franklin”).
245. See, e.g., Thomas Jefferson, Memoranda of Consultations with the President (Mar. 12, 1792), in 19 *The Papers of Thomas Jefferson*, *supra* note 230, at 260–61 (Charles T. Cullen ed., 1990) (stating that when Congress desires to correspond with a foreign nation, it “shd. pass [its] sentiments thro’ the President” rather than engage in a “direct communication”); Letter from Thomas Jefferson to William Short (Mar. 8, 1791), in 19 *The Papers of Thomas Jefferson*, *supra* note 230, at 424, 425 (Julian P. Boyd ed., 1974) (“Let it be understood that Congress can only correspond through the Executive, whose organ in the case of foreign nations is the Secretary of State.”); Jefferson’s Opinion on the Powers of the Senate Respecting Diplomatic Appointments (Apr. 24, 1790), in 16 *The Papers of Thomas Jefferson*, *supra* note 230, at 378, 378–82 (Julian P. Boyd ed., 1961) (“The transaction of business with foreign nations is Executive altogether. It belongs then to the head of that department, except as to such portions of it as are specially submitted to the Senate. Exceptions are to be construed strictly.”).
246. See, e.g., Ramsey, *supra* note 2, at 75–79 (making this argument).
247. See *supra* notes 209–217 and accompanying text.
248. See *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610–11 (1952) (Frankfurter, J., concurring) (“[A] systematic, unbroken, executive practice, long pursued to the knowledge of the Congress and never before questioned, engaged in by Presidents who have also sworn to uphold the Constitution . . . may be treated as a gloss on ‘executive Power’ vested in the President by § 1 of Art. II.”).
249. See *supra* Part I.
250. Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, *supra* note 54.
251. Sanger, *supra* note 54. For other examples, see sources cited *supra* note 54. See also David D. Kirkpatrick, 2 Senators Visit Egypt with Threat on U.S. Aid, N.Y. Times, Aug. 7, 2013, at A4, available at http://www.nytimes.com/2013/08/07/world/middleeast/2-senators-visit-egypt-with-threat-on-us-aid.html?_r=0 (describing a visit to Egypt by Senators John McCain and Lindsey Graham, who, “at the request of President Obama,” threatened that the United States “would cut off aid if the new military-appointed government failed to move rapidly toward democracy”).
252. For limited academic treatment, see Gary Lawson, Delegation and Original Meaning, 88 Va. L. Rev. 327, 351–52 (2002) (“[A]ll execution of federal law must ultimately be controlled by the President ”); Eric A. Posner & Adrian Vermeule, Nondelegation: A
239. *Id.* at 36.
240. *Id.* at 30–31.
241. *Id.* at 32.
242. *Id.* at 32–35.
243. *Supra* notes 231, 235 and accompanying text.
244. E.g., S. JOURNAL, 1st Cong., 3d Sess. 279, 281, 295 (1791) (зі схваленням резолюції «про прохання до Президента ... направити повідомлення до Національних зборів Франції на знак поваги до покійного Бенджаміна Франкліна»).
245. See, e.g., Thomas Jefferson, Memoranda of Consultations with the President (Mar. 12, 1792), in 19 *THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON*, *supra* note 230, at 260–61 (Charles T. Cullen ed., 1990) (заявивши, що коли Конгрес бажає листуватися з іноземною державою, йому «слід передавати [свої] почуття через президента», а не через «пряме спілкування»); Letter from Thomas Jefferson to William Short (Mar. 8, 1791), in 19 *THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON*, *supra* note 230, at 424, 425 (Julian P. Boyd ed., 1974) («Має бути зрозуміло, що Конгрес може листуватися лише через виконавчу владу, органом якої у міркуванні іноземних держав є державний секретар»); Jefferson’s Opinion on the Powers of the Senate Respecting Diplomatic Appointments (Apr. 24, 1790), in 16 *THE PAPERS OF THOMAS JEFFERSON*, *supra* note 230, at 378, 378–82 (Julian P. Boyd ed., 1961) («Право вести справи з іншими державами повністю належить виконавчій владі . І в цьому випадку воно належить керівникові цього департаменту, за винятком тих деталей, які спеціально передаються Сенатові. Винятки належить тлумачити суворо»).
246. See, e.g., RAMSEY, *supra* note 2, at 75–79 (з викладом цього аргументу).
247. See *supra* notes 209–217 and accompanying text.
248. See *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610–11 (1952) (Frankfurter, J., concurring) («Систематична, безперервна практика виконавчої влади, яка має, як відомо Конгресу, давню історію і ніколи раніше не піддавалася сумніву, практика, що здійснюється президентами, які також присягнули дотримуватися Конституції ... може розглядатися як сприятливе тлумачення ‘виконавчої влади’, наданої президенту відповідно до § 1 статті II”).
249. See *supra* Part I.
250. Haiti: CODEL Conyers Meets President, Prime Minister, *supra* note 54.
251. Sanger, *supra* note 54. Інші приклади можна знайти в джерелах, що цитувалися в тій же примітці вище . See also David D. Kirkpatrick, 2 Senators Visit Egypt with Threat on U.S. Aid, N.Y. TIMES, Aug. 7, 2013, at A4, available at http://www.nytimes.com/2013/08/07/world/middleeast/2-senators-visit-egypt-with-threat-on-us-aid.html?_r=0 (з описом візиту до Єгипту сенаторів Джона Маккейна та Ліндсі Грема, які «на прохання президента Обами» пригрозили, що Сполучені Штати «припинять допомогу, якщо новий уряд, призначений військовими, не буде швидко рухатися до демократії»).
252. For limited academic treatment, see Gary Lawson, Delegation and Original Meaning, 88 VA. L. REV. 327, 351–52 (2002) (“11 виконання федерального законодавства має зрештою контролювати президент»);

Post-mortem, 70 U. Chi. L. Rev. 1331, 1335 (2003) (arguing that advocates of the traditional nondelegation doctrine “ought to subscribe to a parallel Article II nondelegation doctrine, under which the President must provide an ‘intelligible principle’ sufficient to guide the legal discretion of subordinate executive officers”); and Saikrishna B. Prakash, Fragmented Features of the Constitution’s Unitary Executive, 45 Willamette L. Rev. 701, 719–20 (2009) (“[T]he President lacks the power to delegate authority to some constitutionally created office.”).

253. J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States, 276 U.S. 394, 409 (1928).

254. U.S. Const. art. II, § 1.

255. Whitman v. Am. Trucking Assocs., 531 U.S. 457, 489 (2001) (Stevens, J., concurring in part and concurring in the judgment) (“In Article I, the Framers vested ‘All legislative Powers’ in the Congress, just as in Article II they vested the ‘executive Power’ in the President. Those provisions do not purport to limit the authority of either recipient of power to delegate authority to others.” (citations omitted)).

256. U.S. Const. art. I, § 1.

257. U.S. Const. art. II, § 2.

258. Tuan Samahon, The Czar’s Place in Presidential Administration, and What the Excepting Clause Teaches Us About Delegation, 2011 U. Chi. Legal F. 169, 179–81 (arguing in favor of an executive power to delegate to other executive officers). The Subdelegation Act authorizes the president “to designate and empower the head of any department or agency in the executive branch, or any official thereof who is required to be appointed by and with the advice and consent of the Senate, to perform without approval, ratification, or other action by the President . . . any function which is vested in the President by law.” 3 U.S.C. § 301 (2012). The Act, however, “was intended only to authorize the delegation of functions vested in the President by statute.” Waiver of Claims for Damages Arising out of Cooperative Space Activity, 19 Op. O.L.C. 140, 155 (1995). As a result, it does not imply the absence of an independent executive power of vertical delegation.

259. See Hamdi v. Rumsfeld, 542 U.S. 507, 580–81 (2004) (Thomas, J., dissenting) (stating that “the structural advantages of a unitary Executive are essential” in the domains of national security and foreign relations).

260. Clinton v. Jones, 520 U.S. 681, 713 (1997) (Breyer, J., concurring in the judgment).

261. See Printz v. United States, 521 U.S. 898, 922–23 (1997) (holding that provisions of the Brady Act that transferred executive law-enforcement power to state officers “who [we]re left to implement the program without meaningful Presidential control” violated the principle of the unitary executive); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 140–41 (1976) (per curiam) (invalidating statutory provisions that gave law-execution power to the Federal Election Commission because some of the commission members were not executive officers).

Eric A. Posner & Adrian Vermeule, Nondelegation: A Postmortem, 70 U. CHI. L. REV. 1331, 1335 (2003) (твердження, що прихильники традиційної доктрини про недеlegaвання «мають підписатися під паралельною доктриною про недеlegaвання згідно зі статтею II, відповідно до якої президент має надати ‘зрозумілий принцип’, щоб спрямовувати законні дискретні повноваження підлеглих посадових осіб виконавчій владі»); and Saikrishna B. Prakash, Fragmented Features of the Constitution’s Unitary Executive, 45 WILLAMETTE L. REV. 701, 719–20 (2009) («Президент не має права делегувати повноваження будь-якій конституційно створеній посадовій особі»).

253 J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States, 276 U.S. 394, 409 (1928).

254 U.S. CONST, art. II, § 1.

255 Whitman v. Am. Trucking Assocs., 531 U.S. 457, 489 (2001) (Дж. Стивенс, погоджуючись частинно и погоджуючись с решением суда) («У статті I розробники передали ‘всі законодавчі повноваження’ Конгресу, так само, як у статті II передали ‘виконавчу владу’ президенту . Ці положення не спрямовані на обмеження права будь-кого з носіїв повноважень делегувати повноваження іншим особам» (вказівки на джерела опущені)).

256 U.S. CONST, art. I, § 1.

257 U.S. CONST, art. II, § 2.

258 Tuan Samahon, The Czar’s Place in Presidential Administration, and What the Excepting Clause Teaches Us About Delegation, 2011 U. CHI. LEGAL F. 169, 179–81 (на користь делегування повноважень виконавчій владі іншим її посадовим особам). Закон про субделегування дає право президенту «призначити та уповноважувати главу будь-якого міністерства чи відомства виконавчій владі або будь-яку іншу їхню посадову особу, яка має бути призначена за порадою та за згодою Сенату, виконувати без схвалення, ратифікації чи інших дій з боку Президента . . . будь-які функції, покладені на президента згідно із законом» . 3 U.S.C. § 301 (2012) . Закон, однак, «призначався лише для того, щоби дозволити делегування функцій, покладених на президента законодавством». Waiver of Claims for Damages Arising out of Cooperative Space Activity, 19 Op. O.L.C. 140, 155 (1995). У результаті він не означає відсутності незалежного права виконавчій владі на вертикальне делегування повноважень.

259 See Hamdiv. Rumsfeld, 542 U.S. 507, 580–81 (2004) (Thomas, J., dissenting) (заяву, що «структурні переваги унітарної виконавчій владі мають важливе значення» у сфері національної безпеки та міжнародних відносин).

260 Clinton v. Jones, 520 U.S. 681, 713 (1997) (Breyer, J., concurring in the judgment).

261 See Printzv. United States, 521 U.S. 898, 922–23 (1997) (думка, що положення закону Бреді, передавши правоохоронні повноваження виконавчій владі державним посадовим особам, «яких [ми] залишили для реалізації програми без значущого президентського контролю», порушили принцип унітарної виконавчій владі); Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 140 - 41 (1976) (per curiam) (визнання недійсними положень закону, які наділяли Федеральну виборчу комісію повноваженнями щодо виконання законів, оскільки деякі члени комісії не були посадовими особами виконавчій владі).

262. E.g., John C. Yoo, Response Essay, Rejoinder: Treaty Interpretation and the False Sirens of Delegation, 90 Calif. L. Rev. 1305, 1332 (2002) (“As far as I know, there is no example where any branch has successfully delegated part of the executive power to another branch of government and, certainly, no example where such power was delegated to the judicial branch. Delegations, when they occur, run in only one direction, from Congress to either the executive branch or, in limited circumstances, to the courts.”).

263. See supra notes 103–110 and accompanying text (documenting the historical executive practice of using sitting members of Congress to conduct diplomacy).

264. Leonard Dinnerstein, Joseph Rucker Lamar, in 3 *The Justices of the United States Supreme Court* 978, 993 (Leon Friedman & Fred L. Israel eds., rev. ed. 1997); Why Lamar and Lehmann Were Made Peace Delegates, *N.Y. Times*, May 24, 1914, at 44.

264. Exec. Order No. 8,983, 3 C.F.R. 321 (Supp. 1941).

266. Exec. Order No. 9,547, 3 C.F.R. 64 (Supp. 1945); see also Lewis Wood, Jackson Will Head War Crime Counsel, *N.Y. Times*, May 3, 1945, at 9.

267. See, e.g., *Records of the American Commission for the Protection and Salvage of Artistic and Historic Monuments in War Areas* (the Roberts Commission), 1943–1946, at 1–3 (2007), available at <http://www.archives.gov/research/microfilm/m1944.pdf> (describing President Roosevelt’s creation of the Roberts Commission and Justice Owen Roberts’s position as chair); Alpheus Thomas Mason, William Howard Taft, in 3 *The Justices of the United States Supreme Court*, supra note 264, at 1049, 1059 (“[Justice] Taft went on a confidential mission, approved by Secretary of State Hughes, to ‘see if the League of Nations could not so modify the statute establishing the Court as the United States might become a participant in respect to the Court, without assuming any of the obligations of the League.’”). For further discussion on this topic, see generally Wendy E. Ackerman, Comment, Separation of Powers and Judicial Service on Presidential Commissions, 53 *U. Chi. L. Rev.* 993 (1986) (arguing that judicial service on presidential commissions can be constitutional only if it does not impair the judiciary’s function or expand judicial power).

268. *Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill*, supra note 148, at 37.

269. See Paul R. Verkuil, *Public Law Limitations on Privatization of Government Functions*, 84 *N.C. L. Rev.* 397, 441 (2006) (describing the privatization of military functions); see also Harold J. Krent, *Fragmenting the Unitary Executive: Congressional Delegations of Administrative Authority Outside the Federal Government*, 85 *Nw. U. L. Rev.* 62, 67 (1990) (“Congress has, for instance, directed private individuals to exercise administrative authority by serving in and working with government agencies, authorized private groups targeted for federal regulation to participate in determining both the content and applicability of binding federal regulations, and authorized individuals, even in the absence of personal injury, to sue to enforce federal laws.”); Gillian E. Metzger, *Privatization as Delegation*, 103 *Colum. L. Rev.* 1367, 1437–41 (2003) (explaining that historical limits on delegations to private citizens are “all but dead in practice”).

262. E.g., John C. Yoo, Response Essay, Rejoinder: Treaty Interpretation and the False Sirens of Delegation, 90 *CALIF. L. REV.* 1305, 1332 (2002) («Я не знаю прикладу, коли будь-яка гілка влади успішно делегувала частину виконавчої влади іншій гілці влади, і, звичайно ж, прикладу, коли така влада була делегована судовою гілкою. Делегування, коли воно має місце, спостерігається лише в одному напрямку: від Конгресу або виконавчої влади, або, в обмежених обставинах, судам».)

263. See supra notes 103–110 and accompanying text (документування історії використання чинних членів Конгресу виконавчою владою для дипломатії).

264. Leonard Dinnerstein, Joseph Rucker Lamar, in 3 *THE JUSTICES OF THE UNITED STATES SUPREME COURT* 978, 993 (Leon Friedman & Fred L. Israel eds., rev. ed. 1997); Why Lamar and Lehmann Were Made Peace Delegates, *N.Y. TIMES*, May 24, 1914, at 44.

265. Exec. Order No. 8,983, 3 C.F.R. 321 (Supp. 1941).

266. Exec. Order No. 9,547, 3 C.F.R. 64 (Supp. 1945); see also Lewis Wood, Jackson Will Head War Crime Counsel, *N.Y. TIMES*, May 3, 1945, at 9.

267. See, e.g., *RECORDS OF THE AMERICAN COMMISSION FOR THE PROTECTION AND SALVAGE OF ARTISTIC AND HISTORIC MONUMENTS IN WAR AREAS* (THE ROBERTS COMMISSION), 1943–1946, at 1–3 (2007), available at <http://www.archives.gov/research/microfilm/rn1944.pdf> (опис створення президентом Рузвельтом комісії Робертса та посади судді Овена Робертса як голови); Alpheus Thomas Mason, William Howard Taft, in 3 *THE JUSTICES OF THE UNITED STATES SUPREME COURT*, supra note 264, at 1049, 1059 «[Суддя] Тафт вирушив з конфіденційною місією, схваленою державним секретарем Гюзом, щоб 'дзнатися, чи не зможе Ліга Націй таким чином змінити статут, що засновує Суд, щоб Сполучені Штати могли стати щодо Суду учасником без прийняття на себе будь-яких зобов'язань Ліги»). Подальше обговорення цієї теми можна знайти в: Wendy E. Ackerman, Comment, Separation of Powers and Judicial Service on Presidential Commissions, 53 *U. CHI. L. REV.* 993 (1986) (твердження, що робота суддів у президентських комісіях може бути конституційною лише в тому випадку, якщо вона не шкодить роботі судової влади та не розширює правомочності судової влади).

268. *Issues Raised by Foreign Relations Authorization Bill*, supra note 148, at 37.

269. See Paul R. Verkuil, *Public Law Limitations on Privatization of Government Functions*, 84 *N.C. L. REV.* 397, 441 (2006) (з описом передачі у приватні руки функцій збройних сил); see also Harold J. Krent, *Fragmenting the Unitary Executive: Congressional Delegations of Administrative Authority Outside the Federal Government*, 85 *Nw. U. L. Rev.* 62, 67 (1990) («Конгрес, наприклад, доручив приватним особам здійснювати адміністративні повноваження, працюючи у державних установах та співпрацюючи з ними, дозволив приватним групам, що підлягають федеральному регулюванню, брати участь у визначенні змісту та використання обов'язкових федеральних нормативних актів, а також дав право приватним особам подавати до суду, навіть за відсутності особистого збитку, задля забезпечення виконання федеральних законів»); Gillian E. Metzger, *Privatization as Delegation*, 103 *COLUM. L. REV.* 1367, 1437–41 (2003) (пояснення, що історичні обмеження на делегування приватним особам «на практиці вже майже не діють»).

270. See Daniel Bergner, *The Other Army*, N.Y. Times, Aug. 14, 2005 (Magazine), at E28, available at <http://www.nytimes.com/2005/08/14/magazine/14PRIVATI.html?pagewanted=all> (reporting on the role of private security firms in Iraq).

271. Thomas W. Merrill, *Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation*, 104 Colum. L. Rev. 2097, 2109 (2004) (“[A]s far as the Supreme Court is concerned, the nondelegation doctrine imposes no effective constraint on congressional legislation. Indeed, the Court’s most recent decision applying the doctrine reveals that some Justices have come to question the doctrine, and respected academic commentators are openly arguing that it be abandoned.”).

272. See *id.* at 2105.

273. See, e.g., *id.* at 2181.

274. Lawson, *supra* note 252, at 336–37.

275. See Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145 (making this argument).

276. U.S. Const. art. I, § 1.

277. Compare, e.g., Saikrishna Prakash, *Unleashing the Dogs of War: What the Constitution Means by “Declare War”*, 93 Cornell L. Rev. 45, 48–50 (2007) (arguing that the Clause empowers Congress to decide whether and how the nation will wage war), with John Yoo, *The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers*, 84 Calif. L. Rev. 167, 171–74 (1996) (rejecting that argument).

278. Prakash, *supra* note 277, at 48–50; Yoo, *supra* note 277, at 242.

279. U.S. Const. art. II, § 2, cl. 2; *id.* § 3.

280. 273 U.S. 135, 173 (1927).

281. *McGrain*, 273 U.S. at 174–75.

282. 354 U.S. 178, 187 (1957).

283. *Watkins*, 354 U.S. at 187; see also *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399, 409 (1961) (addressing whether a subcommittee acted in pursuit of a “valid legislative purpose” and whether its question for a witness was “pertinent to the subject matter of the investigation”); *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109, 111 (1959) (“The scope of the power of inquiry . . . is as penetrating and far-reaching as the potential power to enact and appropriate under the Constitution.”); *McGrain*, 273 U.S. at 176–78 (evaluating “whether it sufficiently appears that the purpose for which the witness’s testimony was sought was to obtain information in aid of the legislative function”); *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 194–95 (1880) (holding that the House of Representatives exceeded its power in directing one of its committees to make an investigation that “could result in no valid legislation on the subject to which the inquiry referred”).

284. U.S. Const. art. I, § 9, cl. 8.

270. See Daniel Bergner, *The Other Army*, N.Y. TIMES, Aug. 14, 2005 (Magazine), at E28, available at <http://www.nytimes.com/2005/08/14/magazine/14PRIVATI.html?pagewanted=all> (про роль приватних компаній із забезпечення безпеки в Іраку).

271. Thomas W. Merrill, *Rethinking Article I, Section 1: From Nondelegation to Exclusive Delegation*, 104 COLUM. L. REV. 2097, 2109 (2004) («Щодо Верховного суду, то доктрина про недеlegaвання не накладає ефективних обмежень на законодавство Конгресу. Справді, останнє рішення Суду про застосування доктрини показує, що деякі судді почали ставити під сумнів, а шановні академічні коментатори – відкрито стверджувати, що від неї слід відмовитися»).

272. See *id.* at 2105.

273. See, e.g., *id.* at 2181.

274. Lawson, *supra* note 252, at 336–37.

275. See Prakash & Ramsey, *Executive Power*, *supra* note 145 (з викладом цього доказу).

276. U.S. CONST, art. I, § 1.

277. Compare, e.g., Saikrishna Prakash, *Unleashing the Dogs of War: What the Constitution Means by “Declare War”*, 93 CORNELL L. REV. 45, 48–50 (2007) (твердження, що цей пункт уповноважує Конгрес вирішувати, чи нація вестиме війну і як саме), with John Yoo, *The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers*, 84 CALIF. L. REV. 167, 171–74 (1996) (спростування цієї тези).

278. Prakash, *supra* note 277, at 48–50; Yoo, *supra* note 277, at 242.

279. U.S. CONST, art. II, § 2, cl. 2; *id.* § 3. 280

280. U.S. 135, 173 (1927).

281. *McGrain*, 273 U.S. at 174–75.

282. 354 U.S. 178, 187 (1957).

283. *Watkins*, 354 U.S. at 187; see also *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399, 409 (1961) (до питання про те, чи діяв підкомітет відповідно до «дійсної законодавчої мети» і чи було його питання свідку таким, «що стосується предмету розслідування»); *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109, 111 (1959) («Набір повноважень з розслідування . . . йде так само далеко і глибоко, як і потенційні правомочності приймати закони та виділяти кошти відповідно до Конституції»); *McGrain*, 273 U.S. at 176–78 (з оцінкою, «чи достатньо очевидно, що мета, для якої були затребувані свідчення свідка, полягала в отриманні інформації для допомоги законодавчій функції»); *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 194–95 (1880) (твердження, що Палата представників перевищила свої повноваження, давши вказівку одному зі своїх комітетів провести розслідування, яке «не могло призвести до прийняття чинного законодавства з питання, на яке посилалося розслідування»).

284. U.S. CONST, art. I, § 9, cl. 8.

285. Zephyr Teachout, Gifts, Offices, and Corruption, 107 Nw. U. L. Rev. Colloquy 30, 33–34 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/9/LRColl2012n9Teachout.pdf>.

286. Compare *id.* at 47–48 (arguing that the Foreign Emoluments Clause applies to elected federal officials such as legislators), with Seth Barrett Tillman, Citizens United and the Scope of Professor Teachout’s Anti-Corruption Principle, 107 Nw. U. L. Rev. Colloquy 1, 11–17 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/7/LRColl2012n7Tillman.pdf> (arguing that the Cla

287. See generally Morton Rosenberg, Cong. Research Serv., 95-464, Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry (1995), available at <http://www.fas.org/sfp/crs/misc/95-464.pdf>.

288. U.S. Const. art. I, § 8, cl. 3.

289. See Hans Kelsen, The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization, 53 Yale L.J. 207, 209 (1944) (explaining the international legal principle of sovereign state equality, which establishes in part that “no State has jurisdiction over another State . . . without the latter’s consent”).

290. See, e.g., Gillars v. United States, 182 F.2d 962, 978 (D.C. Cir. 1950) (“Aliens who are inhabitants of a foreign country cannot be compelled to respond to a subpoena. They owe no allegiance to the United States.” (quoting United States v. Best, 76 F. Supp. 138, 139 (D. Mass. 1948))); Gary E. Davidson, Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory?, 8 Emory Int’l L. Rev. 99, 104–05 (1994) (discussing limits on the ability of Congress to subpoena aliens residing overseas).

291. See, e.g., Michele Keleman, A New Obstacle to Normal Relations for Sudan, U.S., npr (Aug. 23, 2011, 4:57 PM), <http://www.npr.org/2011/08/23/139882484/a-new-obstacle-to-normal-relations-for-sudan-u-s> (discussing the troubled relationship between the United States and Sudan).

292. See *supra* notes 55–59 and accompanying text.

293. U.S. Const. art. I, § 8, cl. 10.

294. See generally Oona A. Hathaway, Treaties’ End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States, 117 Yale L.J. 1236, 1248–71 (2008) (describing the modern uses of congressional–executive agreements and Article II treaties).

295. U.S. Const. art. I, § 9, cl. 7.

296. At least on occasion, Congress can reportedly “call upon the State Department to use diplomatic channels to generate information from abroad for congressional investigations.” Davidson, *supra* note 290, at 101.

285. Zephyr Teachout, Gifts, Offices, and Corruption, 107 Nw. U. L. REV. COLLOQUY 30, 33–34 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/9/LRColl2012n9Teachout.pdf>.

286. Compare *id.* at 47–48 (твердження, що пункт про винагороду від іноземців застосовується до виборних федеральних посадових осіб, таких як законодавці), with Seth Barrett Tillman, Citizens United and the Scope of Professor Teachout’s Anti-Corruption Principle, 107 Nw. U. L. REV. COLLOQUY 1, 11–17 (2012), available at <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2012/7/LRColl2012n7Tillman.pdf>

(твердження, що цей пункт не застосовується до федеральних законодавців).

287. See generally MORTON ROSENBERG, CONG. RESEARCH SERV., 95-464, INVESTIGATIVE OVERSIGHT: AN INTRODUCTION TO THE LAW, PRACTICE AND PROCEDURE OF CONGRESSIONAL INQUIRY (1995), available at <http://www.fas.org/sfp/crs/misc/95-464.pdf>.

288. U.S. CONST, art. I, § 8, cl. 3.

289. See Hans Kelsen, The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization, 53 YALE L.J. 207, 209 (1944) (роз’яснення міжнародно-правового принципу рівності суверенних держав, який, зокрема, встановлює, що «жодна держава не має юрисдикції над іншою державою... без згоди останньої»).

290. See, e.g., Gillars v. United States, 182 F.2d 962, 978 (D.C. Cir. 1950) («Іноземців, які є мешканцями іншої країни, не можна змусити відповісти на повістку до суду. Вони не зобов’язані зберігати вірність Сполученим Штатам» (quoting United States v. Best, 76 F. Supp. 138, 139 (D. Mass. 1948))); Gary E. Davidson, Congressional Extraterritorial Investigative Powers: Real or Illusory?, 8 EMORY INT’L L. REV. 99, 104-05 (1994) (про обмеженість Конгресу викликати до суду іноземців, які проживають за кордоном).

291. See, e.g., Michele Keleman, A New Obstacle to Normal Relations for Sudan, U.S., NPR (Aug. 23, 2011, 4:57 PM), <http://www.npr.org/2011/08/23/139882484/a-new-obstacle-to-normal-relations-for-sudan-u-s> (про непрості відносини Сполучених Штатів та Судану).

292. See *supra* notes 55–59 and accompanying text.

293. U.S. CONST, art. I, § 8, cl. 10.

294. See generally Oona A. Hathaway, Treaties’ End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States, 117 YALE L.J. 1236, 1248–71 (2008) (про сучасне застосування угод між Конгресом та виконавчою владою та договорів, укладених відповідно до статті II).

295. U.S. CONST, art. I, § 9, cl. 7.

296. Щонайменше іноді Конгрес, як повідомляється, може «закликати Держдепартамент використати дипломатичні канали для отримання інформації з-за кордону для розслідувань Конгресу.» Davidson, *supra* note 290, at 101.

297. See, e.g., Tea with Mugabe: CODEL Payne's Marathon Meeting at State House, WikiLeaks (June 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09HARARE456.html>.

298. See Davidson, *supra* note 290, at 104 (citing a U.S. Senate investigator in explaining that "unwillingness on the part of the Executive to assist in obtaining information" can be a "significant impediment[] to congressional factfinding efforts").

299. See *supra* notes 280–283 and accompanying text.

300. Article I does, however, implicitly ascribe certain individual powers to legislators. Members of Congress routinely vote, engage in floor debates, and participate in committee investigations. Congress could not function without these activities, and it is for this reason that Article I expressly protects legislators from arrest during their attendance and from "question[ing]" for "any Speech or Debate in either House." U.S. Const. art. I, § 6, cl. 1; see also *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606, 618 (1972) (explaining that the "fundamental purpose" of the Speech or Debate Clause is "freeing the legislator from executive and judicial oversight that realistically threatens to control his conduct as a legislator"); *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486, 502 (1969) (interpreting the Clause broadly to protect "things generally done in a session of [Congress] by one of its members in relation to the business before it," including committee reports, resolutions, and the act of voting (quoting *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 204 (1880)) (internal quotation marks omitted)). Moreover, the official capacity to carry out these acts is not available generally. It does not accompany mere citizenship or other types of federal office; it is unique to the offices of senator and representative. And that capacity could not be the product of federal legislation founded on the Necessary and Proper Clause—legislators would have to possess a preexisting power to investigate, debate, and vote on legislation granting themselves the authority to engage in these acts. It follows that the power to engage in these acts comes from the Constitution itself. Cf. Eric A. Posner & Adrian Vermeule, *Interring the Nondelegation Doctrine*, 69 U. Chi. L. Rev. 1721, 1756 (2002) ("The power to vote on bills is possessed by individual members of Congress, not by the Congress as such"). But the only limits on the exercise of individual powers are impeachment and the desire for reelection.

301. U.S. Const. art. I, § 1; see also Larry Alexander & Saikrishna Prakash, *Reports of the Nondelegation Doctrine's Death Are Greatly Exaggerated*, 70 U. Chi. L. Rev. 1297, 1308 (2003) ("[I]ndividual members of Congress do not have any 'legislative powers' [within the meaning of the Article I Vesting Clause]—only Congress does.").

302. By contrast, Article III vests the full judicial power of the United States in "one supreme court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish," thus making available Article III power to each federal court. U.S. Const. art. III, § 1; see also Amy Coney Barrett, *The Supervisory Power of the Supreme Court*, 106 Colum. L. Rev. 324, 359 (2006) ("Unlike any single Article III court, no one member of Congress can, acting alone, exercise the power of her department. Instead, members of Congress can exercise legislative power only when acting in concert with each other (and the President).").

303. But see U.S. Const. art. I, § 6, cl. 2 (prohibiting members of the House and Senate from holding "any Office under the United States").

297 See, e.g., Tea with Mugabe: CODEL Payne's Marathon Meeting at State House, WIKILEAKS (June 2, 2009), <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09HARARE456.html>.

298 See Davidson, *supra* note 290, at 104 (посилаючись на слідчого Сенату США, який пояснив, що «небажання виконавчої влади надавати допомогу в отриманні інформації» може бути «значною перешкодою» для зусиль Конгресу зі встановлення фактів).

299 See *supra* notes 280–283 and accompanying text.

300 Стаття I, однак, неявно наділяє законодавців певними індивідуальними повноваженнями. Члени Конгресу регулярно голосують і беруть участь у дебатах та у комітетських розслідуваннях. Конгрес не міг би функціонувати без цих заходів, і саме з цієї причини стаття I прямо захищає законодавців від арешту під час їхньої присутності на сесії та від «допиту» за «будь-які висловлювання чи дебати в будь-якій Палаті». U.S. CONST, art. I, § 6, cl. 1; see also *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606, 618 (1972) (з поясненням, що «основною метою» пункту про висловлювання чи дебати є «звільнення члена Конгресу від нагляду виконавчої та судової влади, який реально загрожує контролювати його поведінку як законодавця»); *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486, 502 (1969) (де це положення витлумачено у сенсі захисту «того, що зазвичай робиться на сесії [Конгресу] у зв'язку з аналізованим питанням» включно зі звітами комітету, резолюціями та актами голосування (quoting *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168, 204 (1880))). Понад те, офіційну компетенцію для вчинення всіх цих дій не можна отримати в інший спосіб. Вона не доступна будь-якому громадянину і будь-якій іншій федеральній посадовій особі; вона унікальна для посад сенатора та члена Палати представників. І ця компетенція не могла б бути продуктом федерального закону, що спирається на пункт про право Конгресу видавати будь-які закони, які він визнає необхідними та належними – законодавці повинні були б мати раніше існуючі повноваження для дослідження, обговорення та голосування за законодавством, що надає їм повноваження для цих дій. З цього випливає, що повноваження на вчинення цих дій випливають із самої Конституції. Cf. Eric A. Posner & Adrian Vermeule, *Interring the Nondelegation Doctrine*, 69 U. CHI. L. REV. 1721, 1756 (2002) («Право голосувати за законопроект мають окремі члени Конгресу, а не Конгрес як такий...»). Але єдиними обмеженнями для здійснення окремих повноважень є імпичмент та прагнення бути переобраним.

301 U.S. CONST, art. I, § 1; see also Larry Alexander & Saikrishna Prakash, *Reports of the Nondelegation Doctrine's Death Are Greatly Exaggerated*, 70 U. CHI. L. REV. 1297, 1308 (2003) («Окремі члени Конгресу не мають жодних 'законодавчих повноважень' [за змістом статті I про надання повноважень] – тільки Конгрес»).

302 Навпаки, стаття III наділяє всією судовою владою Сполучених Штатів «один верховний суд і такі суди, які Конгрес може час від часу призначати і засновувати», тим самим надаючи повноваження за статтею III кожному федеральному суду. U.S. CONST, art. III, § 1; see also Amy Coney Barrett, *The Supervisory Power of the Supreme Court*, 106 COLUM. L. REV. 324, 359 (2006) («На відміну від будь-якого окремого суду за змістом статті III, жоден член Конгресу не може, діючи наодинці, здійснювати повноваження свого департаменту. Натомість члени Конгресу можуть здійснювати законодавчу владу лише тоді, коли діють узгоджено один з одним (і президентом)»).

303 But see U.S. CONST, art. I, § 6, cl. 2 (яка забороняє членам Палати представників та Сенату обіймати «будь-які посади у Сполучених Штатах»).

- 304.22 U.S.C. § 1754(b)(1) (2006) (making foreign currency available to members of Congress for foreign travel).
304. See *supra* notes 132–134.
306. See 22 U.S.C. § 1754(b)(1)(B).
307. See Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts, *supra* note 91.
308. See *supra* notes 53–54 and accompanying text.
309. *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610–11 (1952) (Frankfurter, J., concurring).
310. E.g., *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 531 (2008) (quoting *Dames & Moore v. Reagan*, 453 U.S. 654, 686 (1981) (quoting *Youngstown*, 343 U.S. at 610–11 (Frankfurter, J., concurring))).
311. See Michael J. Glennon, *The Use of Custom in Resolving Separation of Powers Disputes*, 64 B.U. L. Rev. 109, 129–46 (1984) (cataloguing the determinants of custom).
312. Cf. Curtis A. Bradley & Trevor W. Morrison, *Historical Gloss and the Separation of Powers*, 126 Harv. L. Rev. 411, 430 (2012) (“[T]he role of historical practice is likely to depend on the perceived clarity of other evidence of constitutional meaning. The more an interpreter deems nonpractice evidence like the text and original understanding to be clear . . . the more widespread and deeply entrenched the practice must be in order to change the outcome.”).
313. *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
314. *Id.* at 314–15.
315. *Id.* at 315–16.
316. *Id.* at 316–18.
317. *Id.* at 318.
318. See, e.g., *Ramsey*, *supra* note 2, at 17–28 (rejecting the theory of extraconstitutional foreign affairs powers as contrary to constitutional text and original meaning); Henkin, *supra* note 1, at 19–20 (“That the new United States government was to have major powers outside the Constitution is not intimated in the Constitution itself, in the records of the Convention, in the Federalist Papers, or in contemporary debates.”). See generally Charles A. Lofgren, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.: An Historical Reassessment*, 83 Yale L.J. 1 (1973) (arguing that historical evidence and judicial precedent suggest the absence of an extraconstitutional source of foreign affairs powers).
319. See, e.g., *Arizona v. United States*, 132 S. Ct. 2492, 2498 (2012) (explaining that the federal government’s power over immigration rests in part on “its inherent power as sovereign to control and conduct relations with foreign nations” (citing *Curtiss-Wright*, 299 U.S. at 318)).
- 304 22 U.S.C. § 1754(b)(1) (2006) (надання членам Конгресу іноземної валюти для закордонних поїздок).
- 305 See *supra* notes 132-134.
- 306 See 22 U.S.C. § 1754(b)(1)(B).
- 307 See Foreign Leaders and Dignitaries Who Have Addressed the U.S. Congress: Fast Facts, *supra* note 91.
- 308 See *supra* notes 53-54 and accompanying text.
- 309 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 610-11 (1952) (Frankfurter, J., concurring).
- 310 E.g. *Medellin v. Texas*, 552 U.S. 491, 531 (2008) (quoting *Dames & Moore v. Reagan*, 453 U.S. 654, 686 (1981) (quoting *Youngstown*, 343 U.S. at 610-11 (Frankfurter, J., concurring))).
- 311 See Michael J. Glennon, *The Use of Custom in Resolving Separation of Powers Disputes*, 64 B.U. L. REV. 109, 129-46 (1984) (з перелічуванням визначальних ознак звичаю).
- 312 Cf. Curtis A. Bradley & Trevor W. Morrison, *Historical Gloss and the Separation of Powers*, 126 HARV. L. REV. 411, 430 (2012) («Роль історично сформованої практики, мабуть, залежатиме від ясності розуміння інших доказів значення тексту Конституції . Чим зрозумілішими вважає тлумач відмінні від практики свідчення, такі як текст і первинне розуміння ... тим ширшою і глибше вкоріненою повинна бути практика, щоб можна було змінити результат»).
- 313 *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
- 314 *Id.* at 314-15.
- 315 *Id.* at 315-16.
- 316 *Id.* at 316-18.
- 317 *Id.* at 318.
- 318 See, e.g., *RAMSEY*, *supra* note 2, at 17-28 (заперечення теорії позаконституційних повноважень у закордонних справах як такої, що суперечить тексту Конституції та первинному сенсу); *HENKIN*, *supra* note 1, at 19-20 («Про те, що новий уряд Сполучених Штатів мав володіти основними повноваженнями за межами Конституції, не йдеться ні в самій Конституції, ні в протоколах Конвенту, ні в ‘Записках федераліста’, ні в дебатах, що відбувалися у той час». See generally Charles A. Lofgren, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.: An Historical Reassessment*, 83 YALE L.J. 1 (1973) (з твердженням, що історичні свідоцтва та судові прецеденти свідчать про відсутність позаконституційного джерела повноважень із закордонних справ).
- 319 See, e.g., *Arizona v. United States*, 132 S. Ct. 2492, 2498 (2012) (пояснення, що контроль федерального уряду над імміграцією частково ґрунтується на «властивих йому суверенних правомочностях контролювати та підтримувати відносини з іноземними державами»). (citing *Curtiss-Wright*, 299 U.S. at 318).

320. Rejecting the enumerated powers doctrine does not discount express or implied Article I powers; it means simply that congressional power is not limited by Article I.

321. See 143 U.S. 649, 683–91 (1892); see also *Twin City Bank v. Nebeker*, 167 U.S. 196, 202–03 (1897) (relying in part on the “practical construction” of the Origination Clause to conclude that a bill did not have to originate in the House if it generated revenue merely incidentally); *Bradley & Morrison*, supra note 312, at 421 (“Although historical practice is most frequently invoked in favor of executive authority, it is also sometimes treated as a source of congressional power.”).

322. *Clark*, 143 U.S. at 691.

323. 548 U.S. 557, 592 & n.22 (2006); id. at 638 (Kennedy, J., concurring in part) (“In this case, as the Court observes, the President has acted in a field with a history of congressional participation and regulation.”); see also, e.g., *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 322–29 (1936) (relying in part on “unbroken legislative practice” in rejecting a nondelegation challenge to a joint resolution that had granted the president authority to prohibit certain international arms sales).

324. See Alfred C. Aman, Jr., *Administrative Law in a Global Era: Progress, Deregulatory Change, and the Rise of the Administrative Presidency*, 73 *Cornell L. Rev.* 1101, 1217 (1988) (“[T]he flexibility of functionalism can favor executive power as well as legislative power . . .”). See generally David J. Barron & Martin S. Lederman, *The Commander in Chief at the Lowest Ebb—A Constitutional History*, 121 *Harv. L. Rev.* 941 (2008) (arguing that historical practices should be taken into account when analyzing legislative and executive powers in the conduct of war).

325. *Bradley & Morrison*, supra note 312, at 432–38.

326. Id. at 438–47.

327. Id. at 440–44.

328. See supra Part II.

329. *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936) (quoting John Marshall, 10 *Annals of Cong.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

330. Cf. Ulrich K. Preuß, *Equality of States—Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, 9 *Chi. J. Int’l L.* 17, 26 (2008) (“With respect to each single state, sovereignty means independence, including autonomy or self-determination”).

331. *Curtiss-Wright*, 299 U.S. at 319 (emphasis added) (quoting John Marshall, 10 *Annals of Cong.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

332. See generally Part I (documenting the contemporary practice).

333. See supra notes 32–54 and accompanying text.

334. See supra notes 66–72 and accompanying text.

320 Відмова від доктрини перелічених повноважень не зменшує явних або повноважень за статтею I; він просто означає, що повноваження Конгресу не обмежені статтею I.

321 See 143 U.S. 649, 683-91 (1892); see also *Twin City Bank v. Nebeker*, 167 U.S. 196, 202- 03 (1897) (частково покладаючись на «практичне тлумачення» пункту про внесення законопроектів про державні податки, можна зробити висновок, що законопроект не обов'язково має бути ініційований у Палаті представників, якщо дохід, який він приносить, має тільки супутній характер); *Bradley & Morrison*, supra note 312, at 421 («Хоча історична практика найчастіше використовується в якості аргументу на користь виконавчої влади, вона іноді розглядається також як джерело правомочності Конгресу»).

322 *Clark*, 143 U.S. at 691.

323 548 U.S. 557, 592 8cn.22 (2006); id. at 638 (Kennedy, J., concurring in part) («У цьому випадку, як зазначає Суд, президент діяв у сфері, яка історично належала Конгресу і яку історично регулював Конгрес»; see also, e.g., *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 322-29 (1936) (справа, в якій Суд частково покладався на «незмінну законодавчу практику», відхиляючи заперечення щодо делегування проти спільної резолюції, яка надала президенту повноваження забороняти певний продаж зброї іншим країнам).

324 See Alfred C. Aman, Jr., *Administrative Law in a Global Era: Progress, Deregulatory Change, and the Rise of the Administrative Presidency*, 73 *CORNELL L. REV.* 1101, 1217 (1988) («Гнучкість функціоналізму може сприяти як виконавчій, так і законодавчій владі . . .»). See generally David J. Barron & Martin S. Lederman, *The Commander in Chief at the Lowest Ebb—A Constitutional History*, 121 *HARV. L. REV.* 941 (2008) (твердження, що при аналізі правомочності законодавчої та виконавчої влади під час війни слід враховувати історичну практику).

325 *Bradley & Morrison*, supra note 312, at 432-38.

326 Id. at 438-47.

327 Id. at 440-44.

328 See supra Part II.

329 *United States v. Curtiss-Wright Exp. Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936) (quoting John Marshall, 10 *ANNALS OF CONG.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

330 Cf. Ulrich K. Preuß, *Equality of States—Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, 9 *CHI. J. INT’L L.* 17, 26 (2008) («Щодо кожної окремої держави суверенітет означає незалежність включно з автономією чи самовизначенням»).

331 *Curtiss-Wright* 299 U.S. at 319 (emphasis added) (quoting John Marshall, 10 *ANNALS OF CONG.* 613 (1800)) (internal quotation marks omitted).

332 See generally Part I (характеристика сучасної практики).

333 See supra notes 32-54 and accompanying text.

334 See supra notes 66-72 and accompanying text.

335. See *supra* notes 32–38 and accompanying text.

336. See *supra* note 38.

337. See *supra* note 125.

338. See generally Sarah H. Cleveland, Crosby and the “One Voice” Myth in U.S. Foreign Relations, 46 *VILL. L. REV.* 975 (2001).

339. See, e.g., Harold Hongju Koh, Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair, 97 *YALE L.J.* 1255, 1291–317 (1988) (explaining how the president came to dominate foreign policymaking); G. Edward White, The Transformation of the Constitutional Regime of Foreign Relations, 85 *VA. L. REV.* 1, 3 (1999) (“Over the first four decades of the twentieth century, [a traditional] distribution of power was replaced with a vertical and horizontal centralization of foreign relations powers in the Federal Executive.”).

340. See White, *supra* note 339, at 77–145.

341. See Koh, *supra* note 339, at 1291–317.

342. See *Zschemig v. Miller*, 389 U.S. 429, 432–33, 440–41 (1968) (quoting *Clark v. Allen*, 331 U.S. 503, 517 (1947)) (internal quotation marks omitted). But see *Am. Ins. Ass’n v. Garamendi*, 539 U.S. 396, 419–20 & n.11 (2003) (suggesting a new doctrine that would establish field preemption where states are not acting within their traditional competence and conflict preemption where they are).

343. Cf. *supra* notes 34–38 (documenting CODEL communications on behalf of local constituents).

335 See *supra* notes 32–38 and accompanying text.

336 See *supra* note 38.

337 See *supra* note 125.

338 See generally Sarah H. Cleveland, Crosby and the “One Voice” Myth in U.S. Foreign Relations, 46 *VILL. L. REV.* 975 (2001).

339 See, e.g., Harold Hongju Koh, Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair, 97 *YALE L.J.* 1255, 1291–317 (1988) (із поясненням, як президент підпорядкував собі зовнішню політику); G. Edward White, The Transformation of the Constitutional Regime of Foreign Relations, 85 *VA. L. REV.* 1, 3 (1999) («У перші чотири десятиліття двадцятого століття [традиційний] розподіл влади було замінено у федеральній виконавчій гілці влади вертикальною та горизонтальною централізацією повноважень з міжнародних відносин»).

340 See White, *supra* note 339, at 77–145.

341 See Koh, *supra* note 339, at 1291–317.

342 See *Zschemig v. Miller*, 389 U.S. 429, 432–33, 440–41 (1968) (quoting *Clark v. Allen*, 331 U.S. 503, 517 (1947)) (internal quotation marks omitted). But see *Am. Ins. Ass’n v. Garamendi*, 539 U.S. 396, 419–20 8c n.11 (2003) (з пропозицією нової доктрини, яка встановила б перевагу федерального законодавства в даній галузі права, коли штати у своїх діях виходять за межі своєї традиційної компетенції, і перевага через конфлікт між федеральним і штатним законодавством, коли вони діють у її рамках).

343 Див. прим. 34–38 вище (комунікація ОДК в інтересах місцевих виборців).



LEGISLATIVE PROCEDURE

**Democratic decay, legislative diplomacy,
and the House Democracy Partnership**

by LegBranch Team

May 1, 2018

House Democracy Partnership
United States House of Representatives

By Ryan Dukeman

Until very recently, “democratic backsliding” was a term consigned mostly to the annals of academic theory, concerned chiefly with perceived “democracy deficits” in multilateral organizations rather than the quality of governance in advanced economies. Indeed, from the mid-1990s

ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА

**Занепад демократії, законодавча
дипломатія і комісія «Партнерство за
демократію» Палати представників
Конгресу**

Юридичний відділ

1 травня 2018

Комісія «Партнерство за демократію»
Палати представителів Конгреса

Автор: Райан Дьюкман

До недавнього часу термін «отступление демократии» использовался, в основном, в научных исследованиях, посвященных, как правило, проблеме возможного «дефицита демократии» в многосторонних организациях, а не качеству управления в странах с развитой экономикой. Действительно, еще в середине 1990-х годов

onward, respected political scientists and world leaders were proclaiming “the End of History” and a “New World Order” – global convergence to Western-style liberal democratic capitalism.

The recent past, however, now seems like a distant memory, with populist nationalism and tech-fueled authoritarianism sweeping the globe, leading to the decay of democratic institutions and the rule of law in places like Poland, Hungary, Turkey, China, and Egypt.

Rather than try to halt this trend, however, the Trump administration has sought to slash executive-branch initiatives that in the past provided robust assistance to the organic fostering of democracy abroad.

By taking a backseat on democratic development abroad, the administration has created both an opening and an urgency for Congress to fill the void.

Fortunately, Congress has a successful historical model to follow – the House Democracy Partnership (HDP), a bipartisan commission created by the House in the mid-2000s.

The HDP, and its 1990s predecessor, the Frost-Solomon Task Force (FS), provide an example of a relatively small legislative diplomacy initiative that has had an outsized impact in strengthening global democratic institutions, and provides a template for how party leaders in the House and Senate could work to counterbalance the Trump administration’s downsizing of democratic/governance development abroad.

авторитетные политологи и мировые лидеры заговорили о наступлении «конца истории» и «новом мировом порядке», а именно, о распространении по миру либерального демократического капитализма западного образца.

Однако сегодня все это кажется не более чем далеким воспоминанием: популистский национализм и авторитаризм, базирующийся на использовании современных технологий, захлестнули планету, что привело к упадку демократических институтов и верховенства права в таких странах, как Польша, Венгрия, Турция, Китай и Египет.

Однако вместо того, чтобы попытаться обуздать эту тенденцию, администрация Трампа резко свернула инициативы исполнительной власти, которые до сих пор активно способствовали естественному развитию демократии за рубежом.

Задвинув вопросы развития демократии за рубежом на задний план, администрация Трампа создала все предпосылки для того, чтобы заполнением образовавшегося вакуума в срочном порядке занялся Конгресс. К счастью, для решения этой проблемы имеется хорошо зарекомендовавшая себя модель, которая может быть взята Конгрессом за основу – речь идет о двухпартийной комиссии «Партнерство за демократию», которая была создана в середине 2000-х годов Палатой представителей. Данная комиссия и ее предшественница – целевая группа Фроста-Соломона (ЦГФС), работавшая в 1990-х годах, служат примером того, как относительно небольшая инициатива в области законодательной дипломатии может оказать огромное влияние на укрепление глобальных демократических институтов, и как партийные лидеры в Палате представителей и Сенате могут работать сообща для нивелирования последствий сокращения администрацией Трампа инициатив по развитию демократии и

совершенствованию государственного управления за рубежом.

The Frost-Solomon Task Force, led by Rep. Martin Frost and Speaker Tom Foley, worked to directly involve members and staff in parliamentary development efforts in newly-liberalizing states in Eastern Europe.

Operating outside the “usual bureaucracy,” as Rep. Frost described it, FS acted as a then-unprecedented legislative branch diplomatic agency. Over the next decade, and again during the mid-2000s democratization wave, FS and HDP worked to advance democratic institutions in fledgling democracies.

With a small staff and an annual budget of \$2 million, HDP eventually worked with 10 partner parliaments to provide equipment and material resources like computers and books, and to conduct peer-to-peer legislative exchanges on issues like legislative operations, researching and drafting bills, structuring committees, and constituent services.

Working in conjunction with, but (critically) independent of executive branch agencies like the State Department or USAID, FS and HDP went beyond congressional “junkets” and provided the legislative branch an opportunity to directly impact the quality of democratic governance abroad.

ЦГФС (возглавляемая конгрессменом Мартином Фростом и спикером Томом Фоули) напрямую задействовала членов и сотрудников Конгресса в работу по развитию парламентаризма в странах Восточной Европы, ставших на путь демократического развития.

Действуя, как сказал конгрессмен Фрост, «вне рамок обычной бюрократии», ЦГФС являлась беспрецедентным для своего времени проводником дипломатии законодательной ветви власти. В течение следующего десятилетия и во время волны демократизации середины 2000-х ЦГФС и «Партнерство за демократию» (КПД) работали над развитием демократических институтов в новых, еще неокрепших демократических государствах. Имея небольшой штат и годовой бюджет в 2 миллиона долларов, КПД наладила сотрудничество с 10 парламентами-партнерами, предоставляя им оборудование и материальные ресурсы (такие как компьютеры и книги), а также обеспечивая двусторонний обмен опытом между законодателями одного уровня по таким вопросам, как обеспечение работы законодательных органов, выполнение необходимых исследований и подготовка законопроектов, создание комитетов и услуги для избирателей.

Работая совместно с такими органами исполнительной власти, как Государственный департамент или Агентство США по международному развитию (АМР США) (но, в целом, независимо от них), ЦГФС и КПД расширили возможности законодательной власти (которые до сих пор были ограничены малоэффективными заграничными командировками конгрессменов за счет налогоплательщиков), позволив ей напрямую влиять на качество демократического управления за рубежом.

The commission's work included Congressional Research Service (CRS) support for parliamentarians in Eastern Europe on legislative research and policy analysis;

Congressional Budget Office (CBO) seminars on legislative budgeting; coalition-building support in Kenya after a constitutional rewrite; support for female parliamentarians on gender-sensitive legislative design and inclusive leadership; pluralist constituent support in newly-integrated democracies;

Congressional Chief Technology Officer support to the Colombian House of Representatives to develop a system in which members can track constituent services;

and physical infrastructure support.

These investments, seminars, and exchanges have accomplished far more than congressional "fact-finding" trips, and have meaningfully impacted the quality of foreign democratic governance.

Through peer-to-peer legislative exchanges, HDP has helped new parliaments transition from puppet instruments of the government to a meaningful check on executive power, training hundreds of members of parliaments in areas like committee operations, military oversight, pluralist representation, and constituent outreach.

Technical assistance and capacity-building at the staff level have bolstered the "legislative support services" (research, drafting, analysis, and records) without which no modern parliament can effectively do its job.

Комиссия обеспечивала: поддержку парламентариев Восточной Европы в области научно-исследовательской и аналитической работы в области права и нормотворчества (через Исследовательскую службу Конгресса); проведение Бюджетным управлением Конгресса семинаров по определению бюджета на законодательные нужды; поддержку создания в Кении коалиции после изменения конституции страны; поддержку женщин-парламентариев для разработки законодательства с учетом гендерных аспектов и в области инклюзивного лидерства; поддержку учета, в новых демократических государствах, интересов избирателей, исповедующих разные политические взгляды; предоставление Палате представителей Колумбии поддержки (через Заведующего управлением ИТ Конгресса) в области разработки системы мониторинга депутатами услуг для избирателей; поддержку физической инфраструктуры.

Такая техническая поддержка, семинары и обмен опытом позволили достигнуть гораздо больших результатов, чем просто ознакомительные поездки конгрессменов, существенно повысив качество демократического управления за рубежом. Посредством двустороннего обмена опытом между законодателями одного уровня КПД помогла новым парламентам, ранее являвшимся марионетками своих правительств, стать значимым инструментом контроля исполнительной власти, обеспечив обучение сотен парламентариев в таких областях, как работа комитетов, военный надзор, плюралистическое представительство общества и работа с избирателями. Техническая помощь и развитие компетенций на уровне персонала привели к повышению качества работ по поддержке законодательной деятельности (проведение необходимых исследований, подготовка, анализ и принятие соответствующих документов), без которых эффективная работа современного парламента

Finally, physical infrastructure investments have had an outsized practical impact for their small cost by providing parliaments with the most basic elements they need to function – electricity, a library, office space, etc.

Beyond the direct impacts such initiatives have had on the quality of foreign governance, FS and HDP also had the ripple effect of helping to reprioritize governance issues in international development programming across the U.S. government.

This second-order influence on the authorization and appropriations process quickly translated into results, and can do so again today in a climate of declining foreign assistance budgets.

For example, in 1996, just six years after FS's founding, governance had instead become a "major focus and priority of USAID-funded projects," rapidly raising the budgets for and profile of democratic development in America's development portfolio.

In the case of legislative diplomacy for democracy promotion, history shows that it is most effective when narrowly tailored to areas where Congress has institutional expertise – areas such as parliamentary operations, legislative design/research/analysis, oversight of the executive branch, and appropriations. Research on the evolution of legislative diplomacy institutions has also shown that its effectiveness depends on its backing by influential legislative champions who can institutionalize initiatives early on to ensure their continuity.

невозможна. Наконец, финансовые средства, предоставленные для обеспечения материально-технической базы, принесли огромную – несоразмерную с их объемом – практическую пользу, обеспечив наличие у парламентов базовых средств, необходимых для их функционирования (таких как электричество, библиотеки, офисные помещения и т.д.).

Помимо собственно повышения качества управления в других странах, косвенным результатом инициатив ЦГФС и КПД явилась корректировка приоритетов в области управления при разработке правительством США соответствующих международных программ развития.

Такое косвенное влияние на процесс санкционирования и выделения ассигнований позволило быстро достичь соответствующих результатов, и сегодня, в условиях сокращения бюджетов международной помощи, оно может оказаться столь же эффективным. Например, в 1996 году, всего лишь через шесть лет после основания ЦГФС, государственное управление стало «приоритетным направлением проектов, финансируемых АМР США», что привело к резкому увеличению бюджетов на развитие демократии и повышению значения этого направления среди остальных задач США в области развития.

Как показывает история, законодательная дипломатия по продвижению демократии наиболее эффективна тогда, когда она нацелена на области, в которых Конгресс обладает высоким экспертным потенциалом: обеспечение работы парламента, разработка, исследование и анализ законодательных норм, надзор за исполнительной властью и выделение ассигнований. Анализ законодательной дипломатии также показывает, что ее эффективность зависит и от поддержки влиятельных законодателей, которые могут обеспечить институционализацию соответствующих инициатив на раннем этапе для обеспечения их последовательного и непрерывного осуществления в дальнейшем.

For example, Rep. Martin Frost's connections to the Speaker, the Appropriations Committee, and the Rules Committee enabled him to realize his vision for the Frost-Solomon Task Force. The FS was officially dissolved in 1996, but in 2005, Reps. David Price and David Dreier collaborated to revive and expand its mission and formed the House Democracy Partnership.

The HDP was established, and continually renewed, as part of the House Rules package, which has allowed its work to become institutionalized and grow. Reps. David Price and Peter Roskam, HDP's current co-chairmen, have sought more leadership backing, and the lack of democracy promotion initiatives under the Trump administration should galvanize congressional leadership support.

Given that President Trump and the populist wing of the Republican party diverge from an otherwise bipartisan establishment consensus in favor of democracy promotion, this field is particularly ripe for increased congressional activism.

Today, however, the threat to democracy is even closer to home than it was in Frost's day, with some scholars now suggesting meaningful democratic backsliding is occurring in central Europe, the UK, and even the United States. A strengthened HDP today, then, would take the lessons of the past but adapt to more pressing present realities.

Rather than fledgling new democracies ripe for expansion, it might well consider the more modest, but more pressing, task of preserving democracy in middle-income countries such as in former Soviet satellite states, Kenya, and Tunisia.

Например, связи конгрессмена Мартина Фроста со спикером, Комитетом по ассигнованиям и Комитетом по процедурным вопросам позволили ему создать целевую группу Фроста-Соломона. ЦГФС была официально распущена в 1996 году, однако в 2005 году конгрессмены Дэвид Прайс и Дэвид Драйер объединились, чтобы возродить и расширить ее миссию, цели и задачи, сформировав комиссию «Партнерство за демократию». Учреждение КПД и продление ее полномочий было предусмотрено регламентом Палаты представителей, что позволило ей институционализировать свою работу и расширять ее рамки. Нынешние сопредседатели КПД конгрессмены Дэвид Прайс и Питер Роскам всегда стремились заручиться поддержкой высшего руководства, поэтому, в отсутствие инициатив по продвижению демократии в администрации Трампа, они будут искать ее у руководства Конгресса.

А учитывая, что президент Трамп и популистское крыло Республиканской партии не поддерживают консенсус, сложившийся в поддержку необходимости продвижения демократии в политических элитах обеих партий, активные действия со стороны Конгресса в этом направлении представляются весьма вероятными. При этом сегодня демократия находится даже в большей опасности, чем во времена Фроста – некоторые специалисты полагают, что в Центральной Европе, Великобритании и даже в США происходит значительный отход от демократических принципов. Таким образом, КПД в новой, более эффективной реинкарнации сможет использовать свой прошлый опыт с поправкой на актуальные реалии сегодняшнего дня. КПД могла бы сместить фокус внимания с молодых, но уже достаточно устойчивых демократических государств, на более скромную, но при этом более актуальную проблему сохранения демократии в странах со средним уровнем

дохода, таких как бывшие сателлиты СССР, Кения и Тунис.

Beyond a refreshed list of partner countries, a modern HDP should be bicameral, to reflect the combined wisdom of House and Senate members and to provide more nuanced insights into how both chambers operate.

This change would also reflect a greater sense of legitimacy and urgency, as it would allow senators to lend their expertise to the crisis in global democracy.

Finally, partner legislatures from the OECD or G7 could join together to create a multilateral HDP, moving far beyond existing interparliamentary forums to make a genuinely multilateral legislative development agency.

This multilateral commitment, backed by Congress, could well galvanize a renewed push for robust democratic institutions across the world.

If members of both parties wish, as they've previously expressed, to fill the growing gap left by the administration in democracy promotion, the work of the FS and the HDP can provide a useful roadmap for what a successful legislative diplomatic institution would look like, and the benefits it can confer when properly structured.

As Senator Ben Cardin (D-MD) noted during the first year of the Trump administration, Congress "will have to take a much more active role than usual in foreign policy," and indeed in diplomacy itself.

Whether that continues to take the form of House Speaker Paul Ryan playing diplomatic clean-up with bedrock allies like Britain and Australia, or branches into a

Помимо того, что новая КПД должна будет определить список стран для сотрудничества в нынешних условиях, она должна быть двухпалатной – для учета мнений как конгрессменов, так и сенаторов, и для обеспечения возможности более эффективно способствовать пониманию особенностей работы обеих палат Конгресса. Включение в работу над преодолением кризиса глобальной демократии не только конгрессменов, но и сенаторов повысит авторитет комиссии и значимость ее работы. Наконец, к КПД могли бы присоединиться законодательные органы-партнеры из ОЭСР или Большой семерки, сделав ее по настоящему многосторонним органом по развитию законодательства, выходящим далеко за рамки существующих межпарламентских форумов. При поддержке Конгресса такая многосторонняя инициатива вполне могла бы дать новый импульс к созданию прочных демократических институтов во всем мире.

В случае если члены обеих партий пожелают, как они заявляли ранее, заполнить растущий пробел в продвижении демократии, созданный администрацией Трампа, ЦГФС и КПД могли бы послужить примером того, каким должен быть успешный орган законодательной дипломатии, и какие преимущества он может обеспечить при должной организации. Как сказал Бен Кардин (сенатор США от штата Мэриленд, член Демократической партии) в первый год президентства Трампа, «Конгресс должен будет играть гораздо более активную, чем обычно, роль во внешней политике» – да и в самой дипломатии тоже.

Независимо от того, будет ли она по-прежнему заключаться в исправлении спикером Палаты представителей Полом Райаном и основными союзниками США

more proactive approach to compensate for diminished executive interest in democracy promotion, the FS and HDP can provide a model for congressional-driven development and diplomacy fit for today's political and budgetary climates.

(такими как Великобритания и Австралия) дипломатических ошибок, либо же будет задействован более активный подход для компенсации снижения интереса исполнительной власти к продвижению демократии, Конгресс может использовать ЦГФС и КПД в качестве модели для обеспечения развития и дипломатии – с поправкой на сегодняшнюю политическую и бюджетную конъюнктуру.

Ryan Dukeman is a 2017 graduate of Princeton's Woodrow Wilson School of Public & International Affairs. His previous work has focused on congressional reform, foreign policy governance, and comparative democratic institutions.

Райан Дьюкман окончил Школу общественных и международных отношений им. Вудро Вильсона при Принстонском университете в 2017 году. Его предыдущая работа была посвящена реформе Конгресса, управлению внешней политикой и анализу демократических институтов.