

## **БОРЬБА В КОНГРЕССЕ США ПО ВОПРОСАМ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА АДМИНИСТРАЦИИ Р. НИКСОНА В УСЛОВИЯХ РАЗДЕЛЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ (1973–1974 гг.)**

*Работа представлена кафедрой новой и новейшей истории  
Владимирского государственного гуманитарного университета.  
Научный руководитель – кандидат исторических наук, доцент И. К. Лапина*

**В статье рассматривается вопрос о влиянии разделенного партийного контроля на формирование внешнеполитического курса администрации Р. Никсона в конгрессе США в условиях «Уотергейтского кризиса». Проведенный анализ свидетельствует о том, что, несмотря на широкие успехи в области внешней политики, президенту Р. Никсону не удалось заручиться поддержкой своих инициатив в законодательном органе страны, контролируемом демократической партией. В результате многие важные программы республиканской администрации были существенно сокращены либо провалены.**

**The article deals with the influence of divided government on the development of Richard Nixon's foreign policy in the US Congress in the period of the Watergate crisis of 1973–1974. The analysis indicates that in spite of the progress in the foreign policy, R. Nixon failed to enlist the support for his initiatives in the legislative branch controlled by the Democrats. Consequently the whole series of the Republican administration's programmes were reduced essentially or collapsed.**

В настоящее время администрация Дж. Буша (мл.) оказалась в весьма сложной внутривластной ситуации. В ходе ноябрьских выборов 2006 г. в конгрессе уверенное большинство заняла демократическая партия, что привело к складыванию разделенного правления. Дальнейшее развитие отношений между президентом-республиканцем и демократическим конгрессом остается не вполне ясным, но тем не менее уже сейчас демократы делают все возможное для свертывания внешнеполитического курса Дж. Буша (мл.), своей основной целью считая необходимость скорейшего окончания военного присутствия американских войск в Ираке.

Это актуализирует внимание к феномену разделенного правления в США и заставляет в очередной раз задуматься о его воздействии на разработку и принятие внешнеполитических программ правящей администрации. Несмотря на то что в 1980-х – 2000-х гг.

в историографии были достигнуты значительные успехи в изучении разделенного партийного контроля<sup>1</sup>, тем не менее его влияние на сферу внешней политики оказалось недостаточно глубоко исследованным. Не в последнюю очередь это было связано с распространением идей американского политолога А. Вилдавски – автора теории «двух президентств», утверждавшего, что отношения между президентом и конгрессом в решении вопросов внешней политики обладают меньшим уровнем конфликтности по сравнению с внутривластной сферой<sup>2</sup>. На наш взгляд, это не совсем отвечает действительности, что подтверждается возрастанием интереса к вопросу о роли разделенного правления в формулировании внешнеполитической программы США<sup>3</sup>.

В исследовании влияния разделенного партийного контроля на разработку внешнеполитического курса особый интерес представляет президентство Ричарда Мил-

хауза Никсона, характеризовавшееся значительными изменениями в решении вопросов внешней и оборонной политики. Окончание войны во Вьетнаме, прорыв в отношениях с блоком коммунистических держав, создание новой противоракетной системы, начало формирования основ профессиональной армии в США – все это стало результатом деятельности 37-го президента. Вместе с тем важные достижения Р. Никсона были омрачены острой межпартийной борьбой, приведшей к отставке главы исполнительной власти.

В представленной работе на основе широкого круга президентских документов, материалов конгресса и периодики делается попытка определить влияние разделенного партийного контроля на разработку внешнеполитического курса республиканской администрации в условиях нарастания «Уотергейтского кризиса».

Внешняя политика США на рубеже 1960–1970-х гг. характеризовалась пересмотром политического курса, вызванного необходимостью приспособления к меняющимся условиям международной жизни<sup>4</sup>. Приоритетное место во внешнеполитической стратегии администрации Р. Никсона заняли вопросы выхода из Вьетнамской войны, поддержание высокого уровня обороноспособности и финансирования вооруженных сил, реформирование и налаживание отношений с ведущими коммунистическими государствами – СССР и Китаем<sup>5</sup>.

Наиболее значимым результатом деятельности республиканской администрации Р. Никсона в 1973 г. стало окончание военного присутствия США в Индокитае. «Ричард Никсон начал второй срок более сильным президентом. Окончание войны во Вьетнаме даст президенту больше свободы в конструировании своей политики», – отмечал журнал «Ю. С. Ньюз энд Уорлд Репорт»<sup>6</sup>. Однако постепенно триумф президента во внешней политике сменился усиливающейся критикой. Причин этому было несколько, но наиболее важными остава-

лись продолжавшееся военное присутствие США в Камбодже и начало слушаний по «Уотергейтскому делу».

Вопрос о бомбардировках Камбоджи дал возможность демократической оппозиции в конгрессе усилить свое воздействие на формулирование внешнеполитического курса президента. Важнейшим законопроектом, принятым конгрессом в 1973 г., стала резолюция о военных полномочиях президента, направленная на существенное ограничение его возможностей и позволявшая вовлекать вооруженные силы Соединенных Штатов в боевые действия за границей без одобрения конгресса только в течение 60 дней.

Лидирующие позиции при разработке данного законопроекта заняли демократы, стремившиеся всяческим способом ограничить военные инициативы главы исполнительной власти. Конгрессмен Заблоски (дем., Висконсин) высказывался о резолюции как наиважнейшем документе, принятом в последние годы: «Резолюция представляет собой подлинное усилие конгресса восстановить свои права, определенные Конституцией»<sup>7</sup>.

Среди оппонентов резолюции оказались в основном республиканцы, пытавшиеся не допустить прохождение документа в палате представителей. Лидер фракции меньшинства Джеральд Форд (Мичиган) заявил о необходимости «проявить силу воли, собрать все свое мужество и проголосовать против резолюции»<sup>8</sup>. Он отмечал, что данный документ негативным образом «скажется на усилиях президента по достижению соглашения о прекращении огня на Ближнем Востоке и при переговорах с Советским Союзом»<sup>9</sup>.

Первоначально палата представителей одобрила резолюцию 18 июля большинством голосов (244–170)<sup>10</sup>. Однако ответным ходом президента стало наложение вето на законопроект 24 октября. Сенат был настроен весьма решительно, и не возникало серьезных опасений в том, что вторая ре-

дакция документа пройдет в верхней палате конгресса. Более проблематично ситуация складывалась в палате представителей. Тем не менее усилиями демократов при поддержке 86 республиканцев документ получил подавляющую поддержку законодателей (284–135)<sup>11</sup>.

Два наиважнейший фактора способствовали преодолению вето президента в палате представителей: более высокий, чем обычно уровень голосования южных демократов в единстве со своими северными коллегами и отсутствие единства в среде республиканцев, деморализованных ходом слушаний по «Уотергейтскому делу». Таким образом, партийные разногласия и позиция демократов сыграли важную роль в вопросе прохождения резолюции о военных полномочиях в палате представителей<sup>12</sup>.

Демократическое большинство конгресса стремилось изменить президентскую программу внешней и военной политики в целом. На волне движения за ограничение военных полномочий президента в конгрессе был поднят вопрос о необходимости полного прекращения каких-либо военных действий в Камбодже и Лаосе. «Законодатели-демократы... готовы решительным образом препятствовать продолжению бомбардировок в Индокитае», – отмечал либеральный журнал «Нью Рипаблик»<sup>13</sup>. Фракция большинства пыталась остановить финансирование дорогостоящих военных бомбардировок и использовать денежные средства для решения социальных и внутриполитических задач, той сферы политики, в которой демократическая партия зарекомендовала себя основным инициатором преобразований и где республиканцы при Р. Никсоне делали серьезные успехи<sup>14</sup>. В результате поправка, предусматривавшая запрет на выделение средств на военные операции в Камбодже и Лаосе, была внесена сенатором-демократом Томасом Иглтоном (Монтана). Подавляющее большинство фракции большинства (37 из 41 голосовавших) поддержали его инициативу<sup>15</sup>.

Среди тех, кто был против поправки, особую популярность приобрела точка зрения сенатора Тафта (респ., Огайо), считавшего, что принятие данной поправки является ошибкой. «Если Камбоджа и Лаос смогут стать базами для северовьетнамских войск, мы будем бессильны что-либо предпринять», – утверждал сенатор<sup>16</sup>. Поправка Т. Иглтона была принята большинством голосов (55–21) при поддержке подавляющей части демократической фракции (37) и более половины участвовавших в голосовании республиканцев (18 голосовали за поправку, 17 – против нее)<sup>17</sup>. Утерянное партийное единство республиканцев в результате «Уотергейтских разбирательств» играло немаловажную роль в провале внешнеполитических инициатив президента в 1973 г.

Серьезной критике со стороны демократов подверглась программа иностранной помощи республиканской администрации. При прохождении соответствующего билля в конгрессе 5 декабря законопроект чуть не оказался заблокированным. Крах программы был бы сильнейшим ударом по всей внешнеполитической программе президента. Либерально настроенные конгрессмены были готовы урезать финансирование любых внешнеполитических и военных инициатив администрации. Сенатор Фулбрайт (дем., Арканзас) отмечал по этому поводу: «Может ли сенатор оправдать необходимость присутствия военной миссии США во Франции, Германии, Дании или Италии, где программы финансирования закончились много лет назад, или в Коста-Рике, которая вообще не имеет армии? Мне кажется, что совершенно нецелесообразно продолжать программу, которая уходит своими корнями в самый худший период “холодной войны”, когда господствовал “план Маршалла”»<sup>18</sup>.

Сенат в итоговом голосовании по программе военной помощи отказался от мысли заморозить проект, поддержав поправку Хьюджа Скотта (респ., Пенсильвания),

отмечавшего, что подобная программа является основным элементом в «доктрине Никсона», предполагавшей оказание широкой экономической и военной поддержки союзникам<sup>19</sup>. Спасти программу удалось благодаря усилиям республиканцев, сумевших убедить часть демократов в поспешности принятия подобных решений, и уступке со стороны Белого дома, согласившегося на сокращение ее финансирования (48–44)<sup>20</sup>. В 1974 г. на программу выделялась сумма в размере 2,4 млрд долл., что было на 395 млн долл. меньше суммы, первоначально запрашиваемой администрацией<sup>21</sup>.

Развитие «Уотергейтского скандала» серьезно сузило возможности президента по решению вопросов внешней политики. Пресса подчеркивала, что «господин Никсон сможет предложить лишь ограниченное число новых инициатив в конгресс... Большинство законов будут носить печать демократической оппозиции»<sup>22</sup>. Ситуация разделенного правления, по признанию сенатора У. Беннетта (респ., Юта), привела к росту конфликта между Белым домом и оппозицией и «глубокому партийному разобщению в конгрессе»<sup>23</sup>.

Наиболее значительным вопросом внешней политики, который Р. Никсон попытался решить в 1974 г., стал вопрос об оказании финансовой помощи Южному Вьетнаму. По мнению президента, в ситуации, когда США уже вывели свои войска, не сумев принести «демократию» в регион, падение Южного Вьетнама могло привести к резкому уменьшению авторитета США в мире, что являлось недопустимым в условиях продолжения переговорного процесса с коммунистическими державами. Однако эта часть внешнеполитической программы, будучи важной для президента, была полностью провалена в конгрессе.

Попытки не допустить роста ассигнований были предприняты в палате представителей, когда коалиция «голубей» от обеих партий сумела воспрепятствовать увеличению выделения денежных средств до 1,4 млрд долл. Их позицию, на наш

взгляд, верно характеризовала либеральная пресса: «Если конгресс скажет “нет” увеличению экономической помощи Южному Вьетнаму, то это будет связано с тем, что конгрессмены в меньшей степени боятся Вьетконга или изменения политической ситуации в Индокитае, чем увеличения цен, топливного кризиса и Уотергейтского скандала»<sup>24</sup>. Либералы в конгрессе, были настроены на полный отказ от помощи Южному Вьетнаму.

Республиканцы попытались найти серьезные аргументы в поддержку позиции Белого дома. «Все, что мы отдали в жертву, – это 56 000 убитых, 360 000 раненых, 120 млрд долл. затраченных средств. Неужели мы готовы сказать, что все эти американцы погибли зря, что все эти искалеченные тоже пострадали зря или все те деньги, которые мы израсходовали, были потрачены впустую? Нет. Давайте продолжать предоставлять помощь Южному Вьетнаму, дадим ему шанс», – с жаром убеждал противников член нижней палаты конгресса Брэй (респ., Индиана)<sup>25</sup>.

Тем не менее под сильным влиянием либерально настроенных законодателей поправка Эдварда Хеберта (дем., Луизиана), предусматривавшая дальнейшее финансирование программы помощи Южному Вьетнаму и поддерживаемая президентом Р. Никсоном, была отклонена 4 апреля (154–177). Против нее высказалось подавляющее большинство демократов<sup>26</sup>. Сенат поддержал своих коллег из палаты представителей и 6 мая проголосовал за запрещение увеличения военной помощи Южному Вьетнаму (43–38)<sup>27</sup>.

Эти действия конгресса, контролировавшиеся демократической фракцией, нанесли серьезный удар по престижу администрации. В 1975 г. произошло падение режима сайгонского правительства под натиском коммунистических сил Севера. В американской общественности увеличилось недовольство политическим курсом страны, росло недоверие к правительству. Глубокие внутриэкономические проблемы,

вызванные энергетическим кризисом, обострили внутривнутриполитическую обстановку. «Народное недовольство растет день ото дня из-за нежелания Вашингтона заниматься насущными проблемами. Неверие в программы правительства – лишь часть общей проблемы», – отмечал журнал «Ю. С. Ньюз энд Уорлд Репорт»<sup>28</sup>.

Даже внутри демократической фракции высказывались опасения относительно сложившейся ситуации. Сенатор-демократ Гарольд Хьюджес (Айова) призвал законодателей «работать как единый конгресс, вместо того чтобы вести себя как конкурирующие партии»<sup>29</sup>. Разделенное правление в условиях политического кризиса негативным образом влияло на прохождение внешнеполитических инициатив администрации. «Республиканская партия может сойти на “нет”, а сегодняшняя двухпартийная система может столкнуться со своим самым большим испытанием за всю историю», – констатировал журнал «Ю. С. Ньюз энд Уорлд Репорт»<sup>30</sup>. Все это способствовало дискредитации президента Р. Никсона. Ошибки и неудачи последних лет в политической жизни США были переложены на плечи 37-го президента.

В целом период 1973–1974 гг. выглядел весьма неоднозначно в оценке итогов внешней и военной политики администрации Ричарда Никсона. Несмотря на широкие успехи, ознаменовавшиеся окончанием войны во Вьетнаме, продолжением широкого диалога с Москвой и Пекином, углублением контактов с другими государствами,

президенту не удалось заручиться поддержкой своих инициатив демократическим конгрессом. Характерной чертой работы конгресса стало то, что «он не только находился под контролем демократов, но в нем возросло чувство необходимости вновь заявить о своей независимости от Белого дома»<sup>31</sup>. В результате ряд важных программ администрации были существенно сокращены либо провалены. Во-первых, благодаря усилиям демократов была уменьшена сумма на финансирование военных операций в Камбодже и Лаосе в 1973 г.; во-вторых, существенному сокращению подверглась программа иностранной помощи, и, наконец, была полностью сорвана программа финансирования Южного Вьетнама. При существенном давлении демократов была принята резолюция о военных полномочиях. Это позволяет говорить о существенном влиянии фракции большинства в конгрессе на формирование внешнеполитической программы администрации Р. Никсона в 1973–1974-х гг. и о серьезных неудачах 37-го президента в этой сфере в период разрастания «Уотергейтского кризиса». В условиях разделенного правления демократическая оппозиция, на наш взгляд, достаточно уверенно контролировала ситуацию, не давая возможности главе исполнительной власти решать важнейшие военные и внешнеполитические вопросы в стране. Таким образом, ситуация разделенного партийного контроля оказала негативный эффект на внешнеполитическую деятельность администрации Р. Никсона в обозначенный период.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Подробнее см.: Белоногов А. М. Белый Дом и Капитолий: партнеры и соперники. М., 1974; Манькин А. С. История двухпартийной системы США 1789–1980. М., 1981; Манькин А. С., Никонов В. А., Рогов Ю. Н., Язьков Е. Ф. Некоторые итоги изучения истории двухпартийной системы США // Новая и новейшая история. 1988. № 2; Принципы функционирования двухпартийной системы США: история и современные тенденции. Ч. 2: 1918–1988 / Под ред. Е. Ф. Язькова. М., 1989; Сетов Р. А. Партийно-политическая борьба в США по вопросам внешней политики в 1960–1968 гг. М., 1989; Лапина И. К. Феномен разделенного правления в США // Новая и новейшая история. 2006. № 4.; Она же. Взаимодействие первой администрации Р. Никсона с конгрессом по вопросам внутренней политики: проблема разделенного правления // Вестн. С.-Петербург. ун-та. 2007. Вып. 3; Журавлева В. Ю. Президент Vs. Конгресс: перетягивание «каната власти» // США – Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 10; Журавлева В. Ю. Демократы и республиканцы в конгрессе:

партийное противостояние // США – Канада: Экономика, политика, культура. 2006. № 6; *Лапишина И. К.* Разделенное правление в США (внутриполитический аспект). М., 2008; *Sundquist J. L.* Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States // *Political Science Quarterly*. 1988. Vol. 103. N 4; *Kelly S. Q.* Divided We Govern? A Reassessment // *Political Science Quarterly*. 1988. Vol. 103. N 4; *Mayhew D. R.* Divided Party Control: Does It Make a Difference? // *PS: Political Science and Politics*. December 1991. Vol. XXIV, N 4; *Thurber J. A.* Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government // *PS: Political Science and Politics*. December 1991. Vol. XXIV. N 4; *Patterson T. E.* We the People. A Concise Introduction to American Politics. N.Y., 1995; *Galderisi P., Herzberg R. Q., McNamara P.* Divided Government: Change, Uncertainty, and the Constitutional Order. N. Y., 1996; *Prince D.* Divided Government, Legislative Professionalism and the Veto in the American States [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.home.insightbb.com/~davidprince/spsa2001.PDF](http://www.home.insightbb.com/~davidprince/spsa2001.PDF) 14.10.2005.

<sup>2</sup> *The Two Presidencies: A Quarter Century Assessment* // Ed. by Shull S. A. Chicago, 1991.

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Иванов Ю. А., Почуева Т. Ю.* Администрация Клинтон, Конгресс США и внешняя политика. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.iskran.ru/russ/works98/ivanov.html](http://www.iskran.ru/russ/works98/ivanov.html); *Regley C. W. Jr., Wittkopf E. R.* American Foreign Policy: Patterns and Process. N.Y., 1996.

<sup>4</sup> О внешней политике США в 1970-х гг. см. подробнее: *История США*. М., 1987. Т. 4; *Попова Е. И.* Американский сенат и внешняя политика, 1969–1974. М., 1978; *Громыко А. А.* Внешняя политика США: уроки и действительность. 60–70-е гг. М., 1978; *Мельников Ю. М.* Сила и бессилие: внешняя политика Вашингтона. 1945–1982 гг. М., 1983; *Овинников П. С.* Зигзаги внешней политики США: от Никсона к Рейгану. М., 1986; *Thompson K. W.* The President, Congress and Foreign Policy // *Institutions and Leadership: Prospects for the Future*. Lanham, 1987; *Crabb C. V. Jr., Holt P.M.* Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy. Wash., 1980.

<sup>5</sup> О задачах внешней политики Р. Никсона см. подробнее: *The memoirs of Richard Nixon*. N.Y., 1988; *Public Papers of Richard Nixon*. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.nixonfoundation.org/index.php?src=gendocs&link=PublicPapersofPresidentNixon&category=Research%20Center](http://www.nixonfoundation.org/index.php?src=gendocs&link=PublicPapersofPresidentNixon&category=Research%20Center).

<sup>6</sup> *US News and World Report*. 1973. Jan. 29. P. 7.

<sup>7</sup> *Congressional Record*. 1973. Vol. 119. Part 28. P. 36202.

<sup>8</sup> Цит. по: *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. 1973–1976. Wash., P. 850.

<sup>9</sup> *Congressional Record*. P. 36204.

<sup>10</sup> *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 850.

<sup>11</sup> Среди демократов 198 голосовали за преодоление вето и лишь 32 представителя выступили за отказ от резолюции. См.: *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 849.

<sup>12</sup> Результаты голосования: республиканцы: 86 – за; 103 – против; демократы: 198 – за; 32 – против (северные демократы: 143 – за; 9 – против; южные демократы: 55 – за; 23 – против). См.: *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 1017.

<sup>13</sup> *The New Republic*. 1973. June 4. P. 5.

<sup>14</sup> *Лапишина И. К.* Вопросы внутренней политики в деятельности администрации Р. Никсона. (1969–1972 гг.) // *Исторический опыт Америки: взгляд российских и американских историков*. М., 2005.

<sup>15</sup> *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 1013.

<sup>16</sup> *Congressional Record*. 1973. Vol. 119. Part 14. P. 17658.

<sup>17</sup> *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 1013.

<sup>18</sup> *Congressional Record*. 1973. Vol. 119. Part 17. P. 21560.

<sup>19</sup> *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 851.

<sup>20</sup> Республиканцы: 37 – за; 4 – против; демократы: 11 – за; 40 – против. См.: *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 851.

<sup>21</sup> *Ibid.* P. 852.

<sup>22</sup> *US News and World Report*. 1974. Jan. 7. P. 22.

<sup>23</sup> *Ibid.* 1974. May 6. P. 24.

<sup>24</sup> *The New Republic*. 1974. April 6. P. 6.

<sup>25</sup> *Congressional Record*. 1974. Vol. 120. Part 8. P. 9850.

<sup>26</sup> Республиканцы: 99 – за; 50 – против; демократы: 55 – за; 127 – против (северные демократы: 19 – за; 103 – против; южные демократы: 36 – за; 24 – против). См.: *Congress and the Nation*. 1977. Vol. IV. P. 894, 1028.

<sup>27</sup> *Ibid.* P. 894.

<sup>28</sup> *US News and World Report*. 1974. Feb. 18. P. 9.

<sup>29</sup> *Ibid.* 1974. May 6. P. 25.

<sup>30</sup> *Ibid.* 1974. March 4. P. 23.

<sup>31</sup> *Ibid.* 1973. Jan. 8. P. 22.