

06.08.21

РАЗРЕШЕНИЕ НА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ИЛИ «ВОЙНА И МИР» ПО-АМЕРИКАНСКИ

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США 30 ИЮЛЯ - 5 АВГУСТА



4 августа комитет по международным делам Сената впервые поддержал законопроект, отменяющий разрешение на использование вооруженных сил 2002 года, санкционировавшее начало кампании 2003 года в Ираке. Это стало пока очень осторожным, но крайне важным первым шагом на пути восстановления заложенного в Конституции принципа разделения военных полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Призванный сдерживать страну от зарубежных авантур, данный принцип был нарушен в условиях меняющегося характера войны и постоянной борьбы с внешним врагом, отбивавшей у Конгресса желание адаптировать устаревающее законодательство под новые реалии.

4 августа комитет по международным делам Сената поддержал законопроект, отменяющий разрешение на использование вооруженных сил (Authorization for the Use of Military Force – AUMF) 2002 – и заодно 1991 – года. Теперь законопроект отправится на рассмотрение всего Сената, где количество сторонников уже **приближается** к необходимым 60 голосам. 17 июня аналогичный законопроект **поддержала** Палата представителей. В то время как Палата регулярно голосует за отмену AUMF 2002, данной мере прежде никогда не удавалось преодолеть сопротивление ястребов в Сенате. Они попытались **остановить** ее и в этот раз, но, как показало голосование на этой неделе, безуспешно. Таким образом, Конгресс уверенно движется к тому, чтобы **впервые** с 1971 года официально отменить AUMF и **впервые** в этом веке сократить полномочия президента на использование вооруженных сил.

Война, мир и вечная борьба ветвей власти в США

Принцип «сдержек и противовесов», лежащий в основе американской политической системы, **распространяется** и на область ведения войны. В то время как президент является главнокомандующим и может использовать вооруженные силы по своему усмотрению, он не в праве начинать войну, практическая реализация которой, к тому же, зависит от выделенных на эти цели бюджетных средств, что является прерогативой законодателей. Конгресс, в свою очередь, по Конституции является единственным институтом, уполномоченным «объявлять войну», но, не имея власти над внешнеполитическими и военными ведомствами, он не может «вести войну». Данное положение, во времена отцов-основателей служившее достаточным сдерживающим механизмом для предотвращения военных авантюр, по мере **отмирания** практики «объявления войны», привело к эрозии полномочий Конгресса.

Поскольку войны больше не объявлялись, то отпала сама необходимость запрашивать формального разрешения Конгресса. Масштабы такого самоуправства президентов в применении вооруженных сил были разоблачены в опубликованных «Документах Пентагона», после чего Конгресс, наконец, решил вмешаться. Принятый в 1973 году закон (WarPowersAct) отказался от устаревшей концепции «объявления войны» и просто запретил президенту использовать вооруженные силы более 60 дней без формального разрешения Конгресса. Это повысило значение практиковавшегося и до этого AUMF, которое фактически **подменило** собой акт «объявления войны». Данный закон, впрочем, не сломил упрямство президентов, которые, по-прежнему настаивая на том, что обладают всей полнотой власти в военных вопросах, перед началом зарубежных кампаний запрашивают **«поддержку»** (но не **«разрешение»**) Конгресса.

Если войны не объявляются, то возникает справедливый **вопрос**: что считать окончанием войны. В США это крайне актуально, поскольку «состояние войны» наделяет президента особыми полномочиями, например по внесудебному задержанию «врагов», что, в частности, является нормативным обоснованием существования тюрьмы в Гуантанамо.

Влияние сокращения правовой формализации военных действий на полномочия Конгресса по их окончанию подробно **описал Дэвид Саймон**, специальный советник по юридическим вопросам Министерства обороны (2011-2015). Традиционное в 19 веке завершение войны мирным договором, для вступления в силу которого требовалась ратификация Сената, после Первой мировой войны уступило место «прокламации президента» или «формальной декларации» Конгресса. Обтекаемость данных формулировок продемонстрировали споры о дате окончания второй мировой войны с точки зрения американского законодательства. Несмотря на то, что 31 декабря 1946 **Гарри Трумэн** опубликовал **прокламацию** о «безоговорочной капитуляции» врагов США и наступлении «вечного мира», Верховный суд в 1948 году **постановил**, что США все еще находятся «в состоянии войны», поскольку в прокламации говорилось только о боевых действиях (hostilities), а не о войне (declaredwar). Закон 1973 года, уточнявший роль законодателей в начале военных кампаний, ничего не говорит об их окончании. Как отмечает Саймон (с. 719), Конгресс тем самым «добровольно сложил с себя все полномочия, предоставив исполнительной власти право определять условия наступления мира».

В этом плане состоявшееся на этой неделе голосование в комитете Сената стало действительно историческим событием: отменяя данное ранее разрешение на начало



военной компании, оно создает прецедент в современной истории, когда Конгресс использовал свои военные полномочия для окончания войны.

Символично, но не более того

Однако не стоит и переоценивать значение произошедшего. При всем символизме, на практике действия Конгресса направлены, скорее, на отмену **«законов-зомби»**, нежели на реальное ограничение исполнительной власти. Так, законодатели отменяют (1) крайне узкое AUMF 1991 года, **выданное** для реализации конкретных резолюций ООН, (2) AUMF 2002 года, **позволяющее** «использовать вооруженные силы для устранения угрозы, которую представляет Ирак, и реализации всех релевантных резолюций Совета Безопасности ООН», (3) а также (в версии закона Палаты представителей, но не Сената) ни разу не использованное, хоть и крайне **амбициозное** AUMF 1957 года. Если в первом и последнем случае «спящий» характер законов обусловлен неактуальностью условий их применения, то с AUMF 2002 года ситуация обстоит несколько сложнее.

Администрация **Барака Обамы**, желая выполнить предвыборное обещание и формально закончить войну в Ираке, в июле 2014 года **призвала** Конгресс отменить санкционировавшую ее резолюцию. Однако уже через несколько недель на фоне военных успехов ИГИЛ Обама был вынужден **использовать** AUMF 2002 для юридического обоснования начала военной кампании в Ираке, после чего требования отмены были смягчены и подменены рекомендациями по реформе. Администрация Дональда Трампа, выступая категорически **против** какого бы то ни было сокращения военных полномочий исполнительной власти, **сослалась** на AUMF 2002 при нанесении ракетного удара по территории Ирака 2 января 2020 года, в результате чего был убит иранский генерал Касем Сулеймани. Такая увязка AUMF 2002 с Ираном стала сегодня ключевым **аргументом** «ястребов» в Сенате, опасющихся, что отмена данного разрешения лишит президента полномочий для использования силы в отношении Тегерана и станет проявлением мягкости в то время, когда США необходимо выступать с жестких позиций на переговорах в Вене по вопросу СВПД. Как бы то ни было, в июне генерал **Марк Милли**, председатель Объединенного комитета начальников штабов, **подчеркнул**, что на данный момент ни одна военная операция США в нормативном плане не опирается на AUMF 2002, а следовательно оно также является «спящим» законодательством, хоть и периодически пробуждаемым в зависимости от политической необходимости.

«Запретная тема» AUMF 2001

В том же заявлении Милли отметил, что ключевой правовой основой для военных действий Пентагона сегодня является AUMF 2001, отмена которой пока не стоит на повестке дня Конгресса. Принятое через неделю после терактов 11 сентября, данное разрешение **наделяет** президента правом (Sec.2(a)) «использовать всю необходимую и соразмерную военную силу в отношении тех стран, организаций и лиц, которые, по его мнению, планировали, организовывали, совершали или способствовали совершению террористических атак 11 сентября 2001 года, или предоставляли убежище таковым организациям и лицам». Такое широкое разрешение, не имеющее ни временных, ни территориальных ограничений, стало основным правовым обоснованием постоянно эволюционирующей «войны с терроризмом».



В то время как конкретные наименования террористических организаций, для борьбы с которыми сегодня используется AUMF 2001 **засекречено**, несколько раз такие списки появлялись в **выступлениях** официальных лиц и **отчетах** администрации перед Конгрессом. Впрочем, актуальные на момент публикации, они постоянно меняются, и новости о гибели американских солдат в очередной «новой» стране (например, в 2017 году в **Нигере**) периодически удивляют не только простых американцев, но и влиятельных законодателей, обязанных в теории контролировать использование выданного ими разрешения.

Несмотря на очевидность того, что использование AUMF 2001 откровенно превышает закладываемый в него смысл, Конгресс опасается его трогать, учитывая центральную роль данного правового акта для текущей деятельности Пентагона. Аналогичную осторожность проявляет и администрация Байдена, предпочитая использовать обтекаемую **формулировку** о «готовности работать с Конгрессом с тем, чтобы заменить устаревшие разрешения на использование военной силы более узким и конкретным документом, гарантирующим защиту американцев от угрозы терроризма». Являясь шагом в правильном направлении, особенно в сравнении с администрацией Трампа, данный подход, однако, не обозначает ни сроков, ни масштабов такой работы.

Впрочем, некоторые эксперты сохраняют оптимизм, и, например, **Стивен Уолт**, профессор международных отношений Гарвардского университета, **отмечает**, что сейчас настал подходящий исторический момент для сокращения военных полномочий президента. Во-первых, Байден, политическая карьера которого связана с Сенатом, как никто другой должен понимать важность возвращения принципа разделения властей в вопросах ведения войны для укрепления демократии в США. Во-вторых, разделение военных полномочий с Конгрессом одновременно позволит разделить и ответственность за военные неудачи, что сократит готовность оппонентов президента критиковать его внешнеполитические решения. В-третьих, ограничение мандата исполнительной власти на проведение военных операций будет способствовать их деполитизации и способствовать более взвешенному и устойчивому внешнеполитическому курсу.

«Сегодня президенты находятся под постоянным давлением сделать что-то в ответ на события в той или иной части света, - поясняет Уолт. – Такое давление обычно позиционируется как проверка решимости и ответственности США или мужества президента, а отказ от действий дает повод недружественным аналитикам и политическим оппонентам для нападок, даже если ситуация не имеет простых решений, а предлагаемые ими действия только усугубят положение дел. В этом смысле более узкое AUMF откроет Байдену дверь, через которую он сможет убежать от морализаторства ястребов, пытающихся принудить его к началу очередной военной авантюры. [...] Байден сможет просто сказать Конгрессу:

«Если вы хотите, чтобы я что-то сделал, то не будьте тряпкой, и примите для этого отдельную авторизацию».

Если сторонникам жесткой линии не удастся собрать необходимое количество голосов, то Байден может сослаться на отсутствие общественной и законодательной поддержки и проявить сдержанность». Что важно, заключает Уолт, даже в этом случае у президента останется достаточно полномочий для предупреждения современных



угроз, которые все меньше требуют начала масштабных военных операций.

Источник: **Разрешение на использование вооруженных сил или «война и мир» по-американски**



ОБ АВТОРЕ



Ольга Ребро

Старший эксперт

Местоположение: Москва, Россия

Сфера компетенций: Внешняя политика США

Область экспертизы: Эксперт по внешней и внутренней политике США, американским политическим элитам.

Профессиональный опыт: Выпускница МГИМО МИД России. Автор публикаций по внешней и внутренней политике США, с 2014 года - автор еженедельного дайджеста внешней политики США. В 2016 году – соавтор доклада о психологических профилях кандидатов в президенты США Х. Клинтон и Д. Трампа. Ее комментарии появлялись в изданиях РБК, Лента.ру, Russia Direct, Актуальные комментарии, Russia Beyond the Headlines, Международные процессы, на портале Валдайского клуба и др.

