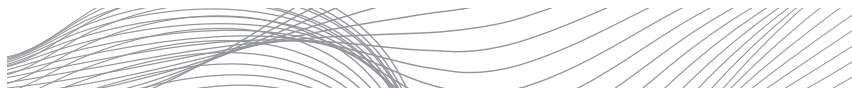


ИНДЕКС **№7 (21) | 2021** БЕЗОПАСНОСТИ

ПИР-ПРЕСС

Роль Конгресса США в формировании и реализации политики в сфере контроля над ядерными вооружениями



Главный редактор: В.А. Орлов

Редактор: Н.С. Дегтярёв

Роль Конгресса США в формировании и реализации политики в сфере контроля над ядерными вооружениями / Ред. Н.С. Дегтярёв. М.: ПИР-Пресс, 2021. – 29 с. – (Индекс Безопасности – Научные записки ПИР-Центра).

Статья посвящена роли Конгресса в выработке и принятии политических решений по контролю над вооружениями. Автор анализирует различие позиций двух партий по вопросам ДСНВ и ДРСМД, отмечая, что несмотря на межпартийные противоречия, перетягивание каната власти с президентом и ограниченность влияния Конгресса на разработку внешнеполитического курса, Конгресс способен медленно, но направлять этот курс в нужное для себя русло при помощи существующих рычагов давления.

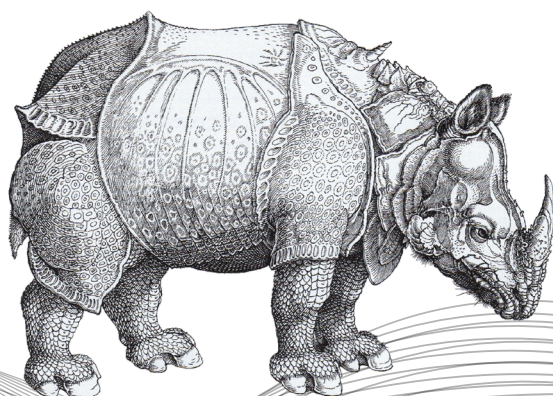
Данный текст и другие материалы можно найти на сайте: <http://pircenter.org/articles>

© ПИР-Пресс, 2021

АВТОРЫ

СИНИЦИНА, Елена

Аспирант кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета (УрФУ). В 2020 г. с отличием окончила магистерскую программу «Глобальная безопасность и урегулирование конфликтов» в УрФУ. Ее магистерская диссертация была посвящена политике США в сфере контроля над ядерными вооружениями в период президентства Д. Трампа. В 2019 г. проходила стажировку в ПИР-Центре, где занималась исследованием роли Конгресса в формировании и реализации политики США в сфере контроля над ядерными вооружениями. В рамках программы обмена Erasmus+ проходила обучение в университете Ca' Foscari, г. Венеция, Италия. Владеет английским и испанским языками. Сфера научных интересов: международная безопасность, контроль над вооружениями, российско-американские отношения, механизм принятия политических решений в США, Конгресс США.



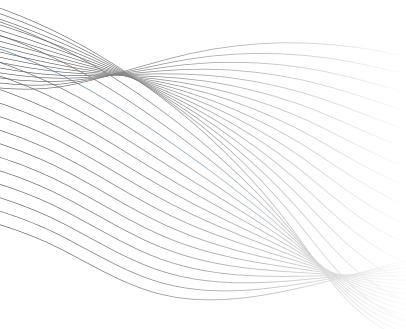


Оглавление

Главное _____	5
Структура Конгресса США _____	6
Полномочия Конгресса США _____	6
Ратификация международных договоров _____	9
Обсуждение вопросов контроля над вооружениями в 115–116 Конгрессе США (2017–2020 гг.) _____	11
Контроль над вооружениями и модернизация ядерного оружия США _____	14
Выводы _____	17
Примечания _____	19

Главное

- Сенат обладает более сильными позициями в процессе принятия решений в сфере контроля над вооружениями, чем Палата представителей.
- Вопрос о том, кто именно в США обладает законными полномочиями на прекращение действия международного договора остается дискуссионным, так как в Конституции США ничего не говорится о данной процедуре.
- Хотя Конгресс США еще с 2017 г. выступал за полную или частичную приостановку участия США в ДРСМД до устранения «нарушений» со стороны России, он в своих законодательных актах не одобрял выход США из Договора. Но это не помешало республиканской администрации Трампа выйти из ДРСМД.
- В отличие от позиции в отношении выхода из ДРСМД, по вопросу продления ДСНВ и взаимодействия с Россией по вопросам стратегической стабильности в Конгрессе проявились признаки двухпартийного консенсуса.
- В 115-м и разделенном 116-м Конгрессе демократы выступали за сохранение архитектуры контроля над вооружениями и сокращение расходов на ядерную модернизацию, а республиканцы, за исключением отдельных представителей, поддерживали заключение новых, выгодных США соглашений в ущерб существующим и проведение полномасштабной модернизации ядерных сил.
- Хотя в арсенале Конгресса есть весомые инструменты воздействия, реализовать их на практике не всегда просто как в силу межпартийных противоречий внутри Конгресса, так и в связи с «перетягиванием каната власти» с президентом. Поэтому роль Конгресса в вопросах контроля над ядерными вооружениями все же ограничена (при этом игнорировать его возможности и происходящие в нем процессы весьма опрометчиво).



Роль Конгресса США в формировании и реализации политики в сфере контроля над ядерными вооружениями

Елена Синицина

При анализе политики США в сфере контроля над вооружениями акцент обычно делается на действиях, предпринимаемых исполнительной ветвью власти: президентом, Советом национальной безопасности, Государственным департаментом, Министерством обороны и Министерством энергетики. Однако, как и в любой другой сфере, процесс принятия политических решений в США по вопросам контроля над вооружениями происходит в результате сотрудничества и соперничества исполнительных и законодательных институтов – взаимодействия, закрепленного Конституцией США и являющегося частью системы сдержек и противовесов. Хотя исполнительная ветвь власти действительно играет ведущую роль в этом процессе, не стоит игнорировать возможности Конгресса, оказывающего значительное влияние на выработку и принятие политических решений.

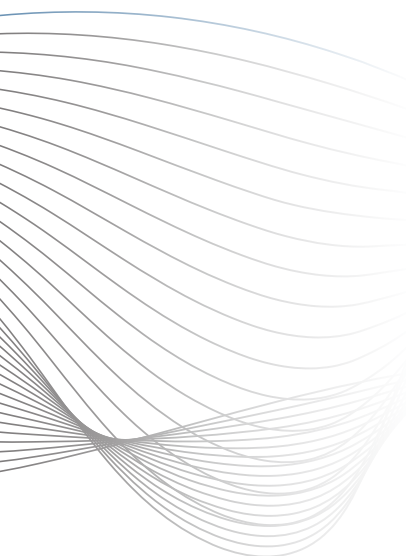
Структура Конгресса США

Конгресс США состоит из двух палат: Сената (верхней палаты) и Палаты представителей (нижней палаты). В состав Сената входят 100 членов: по два представителя от каждого штата, избираемых сроком на шесть лет. В состав Палаты представителей – 435 конгрессменов, избираемых от штатов пропорционально численности их населения сроком на два года. Каждые два года переизбираются треть верхней палаты и весь состав нижней.

В палатах созданы комитеты и подкомитеты, отвечающие за конкретное направление деятельности. В основном вопросы, связанные с контролем над вооружениями, рассматривают комитеты по международным отношениям и комитеты по вооруженным силам с профильными подкомитетами по стратегическим силам. Кроме того, затрагиваются они и в комитетах по бюджету и по ассигнованиям, поскольку эти комитеты отвечают за рассмотрение и принятие федерального бюджета. Если судить по находящимся в открытом доступе материалам, периодически данные вопросы обсуждаются и в специальных комитетах Сената и Палаты представителей по разведке.

Полномочия Конгресса США

Можно выделить четыре вида полномочий, с помощью которых Конгресс способен влиять на формирование политики в сфере контроля над ядерными вооружениями: законодательные,



финансовые, контрольные полномочия и полномочия по тем вопросам, которые передает на рассмотрение Конгресса президент США (*executive business*). К законодательным полномочиям Конгресса относится разработка законопроектов (*bills*) и совместных резолюций (*joint resolutions*), которые в идеале в случае принятия простым большинством голосов в профильных комитетах обеих палат и каждой палатой в целом (в Сенате необходим 51 голос, в Палате представителей – 218), а также последующего подписания президентом становятся законом.

Однако на практике, чтобы законопроект был одобрен в Сенате, необходимо согласие квалифицированного большинства в 3/5 голосов, т. е. 60 сенаторов, поскольку именно 60 голосов требуется для того, чтобы прекратить филибастер (*filibuster*) – распространенную в верхней палате тактику парламентского меньшинства по затягиванию или срыву голосования по законопроекту или вносимым в него поправкам.

Поскольку такое большинство набирается крайне редко, Сенат утратил способность регулярно принимать отдельные законы (*stand-alone law*), не находящиеся в связке с другими законами и не носящие такой принципиальный характер, как, например, ежегодно принимаемый оборонный бюджет.

Когда законопроект после устранения противоречий между его версиями, предложенными Сенатом и Палатой представителей, доходит до финальной стадии, президент может наложить на этот компромиссный законопроект вето. Его можно преодолеть повторным одобрением документа большинством в 2/3 голосов в каждой палате.

Частью законотворческой деятельности выступает бюджетный процесс, с помощью которого реализуются финансовые полномочия Конгресса. Они заключаются в том, что без его разрешения органы исполнительной ветви власти не могут расходовать федеральные средства, в том числе необходимые для осуществления международных договоров. Разрешается расходование средств посредством принятия закона «О разрешении выделения ассигнований на национальную оборону» (*National Defense Authorization Act, NDAA*), который предоставляет правительству юридические полномочия и устанавливает пределы расходования средств на национальную оборону на один финансовый год. Выделяются средства через закон «Об ассигнованиях для Министерства обороны» (*Department of Defense Appropriations Act*), в котором определены точные уровни расходов по каждой отдельной программе. Как правило, этот закон принимается в связке с другими 11 законами об ассигнованиях, регулирующими финансирование всех дискреционных программ. Завершается бюджетный процесс после подписания президентом всех 12 законопроектов. Как показывает практика, к 1 октября, формальной дате отсчета фи-



В целом, согласно статистике, утверждается примерно 99% всех кандидатур, предлагаемых президентом¹⁵. За всю историю назначений на должность министров Сенат отклонил только девять кандидатур¹⁶.

нансового года, такое случается редко. В этих условиях Конгресс может принять резолюцию о продолжении финансирования федеральных учреждений до утверждения новых законов об ассигнованиях (*continuing resolution*). Неспособность Конгресса принять такую резолюцию до 1 октября может привести к приостановлению деятельности правительства – шатдауну (*shutdown*).

Контрольные полномочия Конгресса включают проведение надзорных слушаний и слушаний, связанных с расследованиями, в том числе по вопросам внешней политики и политики в области национальной безопасности. На таких слушаниях оценивается реализация федеральных программ, выполнение законов и работа государственных служащих. Многие комитеты осуществляют контроль за существующими федеральными программами в рамках слушаний по законодательству или когда приходит время повторно утвердить программу, поэтому надзорные слушания могут быть объединены с законодательными слушаниями. Цель комитета при проведении слушаний зачастую не ограничивается сбором информации – она может включать привлечение внимания и общественной поддержки к тому или иному вопросу. Кроме проведения слушаний, Конгресс может обязать органы исполнительной власти подготовить доклад или отчет по интересующим его вопросам. Требования о предоставлении отчетов обычно включаются в NDAA, поскольку этот закон, в отличие от других, принимается в обязательном порядке.

Полномочия Конгресса по вопросам, внесенным президентом, подразумевают выражение совета и согласия (*advice and consent*) Сената на ратификацию международных договоров и на утверждение в должности высших государственных лиц, в том числе министра обороны, министра энергетики, государственного секретаря, их заместителей и помощников, а также дипломатических представителей США, кандидатуры которых выдвигает президент (без согласия Сената назначается, например, советник по национальной безопасности). Всего насчитывается около 4000 политических назначений, из которых более 1250 требуют одобрения Сената. Более 700 из них являются ключевыми.

Для того чтобы упростить процедуру утверждения в должности высших государственных лиц, в 2013 г. демократы, занимавшие на тот момент большинство в Сенате, внесли изменения в правила прекращения прений при голосовании по утверждению кандидатур в состав правительственных ведомств и судов низшей инстанции: теперь, чтобы прекратить обсуждение, требуется не 60 голосов, а 51. В 2017 г. получившие большинство в обеих палатах республиканцы распространили это нововведение и на судей Верховного суда США, исключив таким образом из практики Сената возможность меньшинства использовать филибастер при утверждении назначений. Тем не менее, как показывают исследования, на практике данная мера привела к увеличению времени, уделяемого обсуждению кандидатур, поскольку теперь сенатское меньшинство старается затянуть процесс утверждения через увеличение числа письменных вопросов кандидату и проведение полноценного голосования вместо ускоренной процедуры единогласного одобрения. Если учитывать ограниченность времени, которое Сенат может посвятить рассмотрению этого вопроса, некоторых предложенных президентом кандидатов могут просто не успеть утвердить.

Ратификация международных договоров

Более подробно следует остановиться на ключевом элементе режима контроля над вооружениями – международных соглашениях. В соответствии с *Третьим Сводом норм права США в области внешних сношений (Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United State)*, существует четыре варианта их заключения.

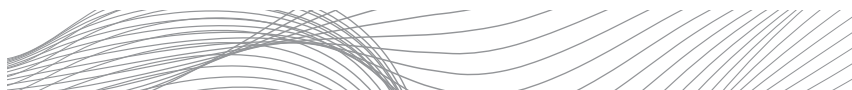
Во-первых, в форме *договора (treaty)*, что закреплено в разделе 2 статьи II Конституции США. В конституционном праве Соединенных Штатов понятие «международный договор» имеет гораздо более узкое значение, чем в праве международном: под ним понимается международное соглашение, для вступления в силу которого необходимы совет и согласие (на практике просто согласие) 2/3 членов Сената (обычно 67 голосов, если не пустуют некоторые из мест) и его ратификация президентом. Когда Сенат дает свое согласие, президент имеет право по своему усмотрению ратифицировать или не ратифицировать договор. В истории США было несколько соглашений, которые получили совет и согласие Сената, но остались нератифицированными. В качестве примера можно привести Договор о дружбе, торговле и выдаче преступников, подписанный США и Венесуэлой в 1856 г., или общие конвенции об арбитраже, заключенные США с рядом европейских стран и Мексикой в 1904–1905 гг. Эти документы не имеют для Соединенных Штатов юридической силы, несмотря на одобрение Сената. В сфере контроля над вооружениями подобных случаев не было.

Во-вторых, в форме *соглашения между Конгрессом и исполнительной властью (congressional-executive agreement)*, которое должно быть одобрено и Сенатом, и Палатой представителей простым большинством голосов. Так было, например, в случае с Временным соглашением о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений 1972 г. (ОСВ-1). Для заключения спорных договоренностей часто используется именно этот вид соглашений, а не договоры, которые вряд ли наберут требуемые 2/3 голосов в Сенате.

В-третьих, в форме *исполнительного соглашения*, принимаемого президентом в соответствии с ранее ратифицированным международным договором США (*executive agreement pursuant to treaty*). К этой категории относятся соглашения, которые прямо разрешены текстом существующего договора или вытекают из его положений. Такие соглашения обычно носят второстепенный характер и, по-видимому, аналогичны административным актам исполнительных ведомств, поскольку регламентируют детали выполнения сформулированных в общем виде договорных обязательств. Часто такая форма соглашений используется для осуществления договоров в области коллективной безопасности. Использовали этот вид соглашений и для продления Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ).

В-четвертых, в форме *единоличного исполнительного соглашения (sole executive agreement)*. Этот вид соглашений заключается президентом на основании его конституционных полномочий проводить внешнюю политику и не требует одобрения парламента, обладая при этом обязательной юридической силой. Некоторые исполнительные соглашения представляются Конгрессу на утверждение, но большинство должны быть переданы ему лишь для ознакомления в течение 60 дней после вступле-

США использовали
исполнительное
соглашение для
продления ДСНВ.



Хотя Конгресс США еще с 2017 г. выступал за полную или частичную приостановку участия США в ДРСМД до устранения нарушений со стороны России, он в своих законодательных актах не одобрял выход США из Договора.

ния в силу. В 2013 г. администрация Обамы предлагала России заключить соглашение о ежегодном обмене данными по ключевым элементам противоракетной обороны именно в таком формате. Конгресс часто оспаривает конституционность единоличных исполнительных соглашений, поэтому, как показывает историческая практика, международные соглашения по контролю над вооружениями со стороны США в большинстве случаев заключаются в форме договоров.

Сенат, таким образом, обладает более сильными позициями в процессе принятия решений в сфере контроля над вооружениями, чем Палата представителей.

Объясняется это его исключительными полномочиями одобрять ратификацию международных договоров и утверждение ряда высших государственных лиц. Палата представителей занимается в основном внутривластными вопросами. Да и ресурсы ее членов весьма ограничены: во-первых, в отличие от сенаторов у них меньше штатных сотрудников, что вынуждает их заниматься более широким спектром вопросов, и, во-вторых, выборы каждые два года сильно снижают горизонт планирования.

Обсуждение вопросов контроля над вооружениями в 115–116 Конгрессе США (2017–2020 гг.)

На период президентства Дональда Трампа пришлась работа 115-го (2017–2018 гг.) и 116-го Конгресса (2019–2020 гг.). В Конгрессе 115-го созыва Республиканская партия имела большинство как в Сенате, так и в Палате представителей. На промежуточных выборах 2018 г. демократы вернули себе большинство в Палате представителей, а республиканцы укрепили свои позиции в Сенате. Хотя Сенат остался республиканским, президенту стало сложнее работать с Конгрессом: контроль демократов над нижней палатой затруднил финансирование президентских инициатив, что нашло отражение в сильных разногласиях палат при принятии NDAA на 2020 финансовый год. Кроме того, с резкой критикой столкнулись инициативы демократов, направленные на предотвращение новой гонки вооружений через сохранение действующих соглашений в сфере контроля над вооружениями.

Позиция 115–116 Конгресса в отношении Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД)

Начиная с 2014 г. Конгресс неоднократно выражал свое беспокойство в связи с предполагаемыми «нарушениями» Россией ДРСМД и призывал предпринять усилия, чтобы заставить ее «вернуться к соблюдению договора». Начиная с 2017 г. Конгресс заявлял, что якобы «существенные нарушения» Россией положений ДРСМД наделяют США правом «полностью или частично приостановить свое участие» в нем до устранения этих нарушений. В течение последних нескольких лет он также призывал к более решительному военному и экономическому ответу на

«несоблюдение» Россией своих обязательств. Например, NDAA на 2018 финансовый год санкционировал выделение средств Министерству обороны на разработку мобильной крылатой ракеты наземного базирования в обычном оснащении, которая в случае ее испытания нарушила бы договор. Тем не менее во всех соответствующих законодательных актах Конгресс 115-го созыва не одобрял выход США из ДРСМД. Как и Конгресс 116-го созыва: в NDAA на 2020 г., который был принят уже после прекращения действия договора, содержится положение, обязывающее министра обороны совместно с госсекретарем и директором Национальной разведки представить Конгрессу доклад о мерах, которые можно было бы принять, чтобы «усилить давление на Россию за нарушение ДРСМД», но не выходить из него.

В 115-м Конгрессе сенатор Том Коттон и член Палаты представителей Майк Роджерс (оба – республиканцы) внесли идентичные версии закона «О сохранении ДРСМД», содержащего ряд мер, направленных на то, чтобы заставить Россию вернуться к выполнению якобы нарушенных обязательств. После объявления Дональдом Трампом 20 октября 2018 г. о решении выйти из ДРСМД председатель комитета Сената по международным отношениям в 115-м Конгрессе республиканец Боб Коркер, раскритиковав такое намерение, выразил надежду на то, что оно является всего лишь уловкой, чтобы заставить Россию «вернуться к соблюдению договора».

В 116-м Конгрессе представители Демократической партии инициировали целый ряд законопроектов, направленных на предотвращение совершения Соединенными Штатами действий, нарушающих ДРСМД. Например, сенатор Крис Ван Холлен-младший внес проект закона «О сохранении соглашений в сфере контроля над вооружениями», сенатор Джефф Мёркли и конгресссвумен Лоис Франкел представили законопроект «О предотвращении гонки вооружений», а конгресссвумен Тулси Габбард выступила инициатором проекта закона «О соблюдении ДРСМД». Ни один из этих законопроектов не вышел за рамки профильного комитета, а после выхода США из договора 2 августа 2019 г. они и вовсе утратили свою актуальность.

Председатель комитета Сената по вооруженным силам в 116-м Конгрессе Джим Инхоф назвал решение Дональда Трампа выйти из ДРСМД «правильным». Председатель сенатского комитета по международным отношениям Джим Риш также поддержал решение президента. Выступая 15 мая 2019 г. на слушании, посвященном будущему контролю над вооружениями после прекращения действия договора, он отметил «вопиющие нарушения Россией ДРСМД», являющиеся «частью ее модели агрессивного и бесчестного поведения», и поблагодарил союзников США по НАТО за их «решительную поддержку решения США о выходе из договора».

Однако не все конгрессмены приветствовали такую позицию. Высокопоставленный член комитета по международным отношениям сенатор Боб Менендес, обращаясь к выступавшим на слушании экспертам – тогдашним заместителю государственного секретаря по контролю над вооружениями и международной безопасности Андреа Томпсон и помощнику заместителя министра обороны по политическим вопросам Дэвиду Трахтенбергу – выступил с критикой в адрес исполнительных ведомств, обвинив их в «отсутствии стратегической прозорливости и планирования при принятии поспешного решения о выходе США из ДРСМД». Сенатор



Хотя демократам не удалось предотвратить выход США из ДРСМД и разработку испытание ранее запрещенных ракет, они смогли проложить запрет на закупку и развертывание новых наземных крылатых и баллистических ракет, запрещенных по ДРСМД.

подчеркнул, что это решение было принято администрацией в одностороннем порядке, без каких-либо консультаций с Сенатом, что нарушает «базовые юридические предписания Конгресса».

Дональд Трамп в свою очередь заявил, что имеет право выходить из международных соглашений самостоятельно, не консультируясь с Конгрессом. С одной стороны, это действительно так: в соответствии со сложившейся практикой, президент имеет право прекратить действие для США международного договора по крайней мере в тех случаях, когда выход из договора не противоречит нормам международного права. С другой стороны, если Конгресс активно выступает против, президент обычно не рискует идти на такой шаг.

Поскольку в Конституции США ничего не говорится о процедуре прекращения действия международного договора, вопрос о том, кто именно в США обладает на это законными полномочиями, остается дискуссионным.

Несмотря на предпринимавшиеся усилия, Палата представителей с демократическим большинством не смогла помешать республиканской администрации выйти из ДРСМД. Тем не менее при согласовании с Сенатом NDAA на 2020 г. она смогла проложить свое требование запретить закупку и развертывание новых наземных крылатых и баллистических ракет, ранее запрещенных договором. Помешать использованию выделенных средств на разработку и испытание ракет нижней палате не удалось.

Позиция 115–116 Конгресса в отношении продления Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (ДСНВ)



Как и в ситуации с ДРСМД, демократы внесли в Конгресс ряд законопроектов, направленных на сохранение ДСНВ и его продление до 2026 г. Среди них: проект закона «О политике в отношении ДСНВ», инициатором которого выступил Боб Менендес, и «Об усилиях по сохранению контроля над вооружениями и верификации», внесенный на рассмотрение сенатором Эдом Марки.

Республиканцы придерживались другого подхода: сенатор Том Коттон и член Палаты представителей Лиз Чейни внесли в обе палаты проект закона «О совершенствовании ДСНВ», в котором предлагалось запретить выделение средств на продление договора или заключение любого последующего соглашения, если оно не включает Китай и не охватывает все стратегические и нестратегические ядерные силы России.

Против продления договора выступил председатель комитета Сената по международным отношениям в 116-м Конгрессе Джим Риш. Открывая слушание по будущему контролю над вооружениями, он обвинил Россию, помимо всего прочего, и в нарушении ДСНВ. Его коллега в комитете по вооруженным силам Джим Инхоф еще с момента подписания ДСНВ в 2010 г.

Сенатор Джим Инхоф,
11 июля 2018 г.

Источник: Chip Somodevilla

утверждал, что этот договор будет иметь «глубокие негативные последствия для национальной безопасности США».

Демократы между тем активно отстаивали свою позицию не только через законодательные полномочия, но и направляя администрации президента послания с критикой ее политики в сфере контроля над вооружениями и работы исполнительных ведомств. В письме госсекретарю Майку Помпео от 16 мая 2019 г. председатели комитетов Палаты представителей по вооруженным силам, разведке и иностранным делам – конгрессмены Адам Смит, Адам Шифф и Элиот Энгел – выразили обеспокоенность в связи со слабым освещением состояния режима контроля над ядерными вооружениями, особенно ситуации с ДРСМД, в ежегодном докладе Госдепартамента о соблюдении соглашений и обязательств в области контроля над вооружениями, нераспространения и разоружения. В последующем письме от 5 июня лидеры профильных комитетов обратились к президенту с призывом сохранить архитектуру контроля над вооружениями и продлить ДСНВ.

В отличие от позиции в отношении выхода из ДРСМД, по вопросу продления ДСНВ в Конгрессе проявились признаки двухпартийного консенсуса.

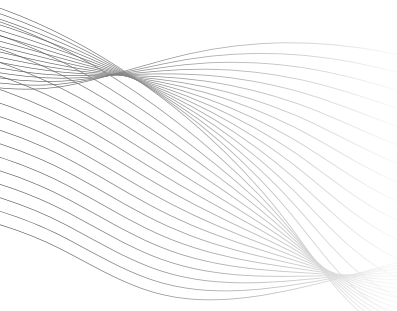
Понимая важность двухпартийного сотрудничества в сфере контроля над вооружениями и ориентируясь на пример ныне покойных конгрессменов Ричарда Лугара и Эллен Таушер, демократ Элиот Энгел и республиканец Майкл Маккол в мае 2019 г. внесли в Палату представителей «Закон имени Ричарда Лугара и Эллен Таушер о сохранении ограничений на российские ядерные силы», который призывал к продлению ДСНВ до 2026 г., если только Россия «существенно не нарушит договор» или он не будет заменен соглашением, которое содержит «равные или более жесткие ограничения и меры транспарентности и верификации» в отношении российских ядерных сил. Аналогичный законопроект в июле 2019 г. был внесен в Сенат демократом Крисом Ван Холленом-мл. и республиканцем Тоддом Янгом. Общность взглядов на необходимость продления ДСНВ и взаимодействия с Россией по вопросам стратегической стабильности была обозначена и в трех имеющих рекомендательный характер *совпадающих резолюциях (concurrent resolutions)*, инициированных группой демократов и республиканцев в обеих палатах. В Сенате резолюцию представили Джефф Мёркли и Тодд Янг, а также еще семь демократов и три республиканца. В Палате представителей с инициативой выступили демократы Брэд Шерман, Билл Фостер и Бен Лухан и республиканцы Джим Бэнкс, Джефф Фортенберри и Чак Флейшманн.

Выступая на слушании сенатского комитета по международным отношениям о будущем контроля над вооружениями, Боб Менендес призвал правительство вновь рассматривать «эффективный контроль над вооружениями как неотъемлемую часть ядерного сдерживания и стратегической стабильности», а по поводу возможности достижения новых



Михаил Горбачев и президент США Рональд Рейган подписывают ДРСМД в 1987

Источник: Corbis via Getty Images



соглашений заявил, что «они должны дополнять существующую архитектуру контроля над вооружениями, а не вычитаться из нее». На другом слушании сенаторы Джефф Мёркли и Джин Шахин выступили против стремления администрации подключить Китай к переговорам по ДСНВ, отметив, что Китай в данной ситуации используется в качестве «отвлекающего маневра» и «предлога» для подрыва договора с Россией.

Продление ДСНВ не требовало одобрения Сената, поскольку, с точки зрения американского законодательства, он уже выразил свое согласие на продление, одоблив в 2010 г. ратификацию договора. Зависело оно только от политической воли президента, повлиять на которую могли его советники в Госдепартаменте, Пентагоне и Совете национальной безопасности. Конгресс попытался оказать влияние на решение главы государства, но из-за острых двухпартийных противоречий смог реализовать лишь свое полномочие требовать от исполнительной власти представления отчетов. В NDAA на 2020 финансовый год содержится положение о том, что в случае принятия решения о выходе из ДСНВ не позднее чем за 120 дней до уведомления России о таком намерении министр обороны и госсекретарь должны представить Конгрессу описание исключительных обстоятельств, ставящих под угрозу высшие интересы США и вынуждающих прекратить их участие в договоре. Скорее всего, если бы Трамп вдруг принял такое решение, положение о предварительном уведомлении Конгресса было бы признано неконституционным, вмешивающимся в исключительные полномочия президента по выполнению договоров и не было бы соблюдено. Кроме требования о предварительном уведомлении, закон предусматривал и требование представить целый ряд докладов, в том числе о том, какое влияние прекращение действия ДРСМД и ДСНВ может оказать на стратегическую стабильность в отношениях между США и Россией в долгосрочной перспективе. Поскольку это требование не было выполнено, NDAA на 2021 год запретил расходование половины средств, выделенных для Управления заместителя министра обороны по политическим вопросам, если по истечении 60 дней со дня вступления NDAA в силу министр обороны не представит доклады по ДСНВ и ДРСМД.

Президент США Барак Обама и президент России Дмитрий Медведев подписывают ДСНВ в Праге, 8 апреля 2010 г.

Источник: Arms control association



Контроль над вооружениями и модернизация ядерного оружия США

Непосредственное влияние на политику США в сфере контроля над вооружениями оказывают планы модернизации ядерных сил, финансирование которых закладывают все те же NDAA и законы об ассигнованиях. Одной из ярких иллюстраций того, как финансирование

программ модернизации повлияло на сферу контроля над вооружениями, стал кейс с ратификацией ДСНВ в 2010 г.

В Сенате на момент подписания ДСНВ 8 апреля 2010 г. было 57 демократов, 2 независимых и 41 республиканец, а на момент голосования по резолюции о ратификации 22 декабря 2010 г. – 56 демократов, 2 независимых и 42 республиканца.

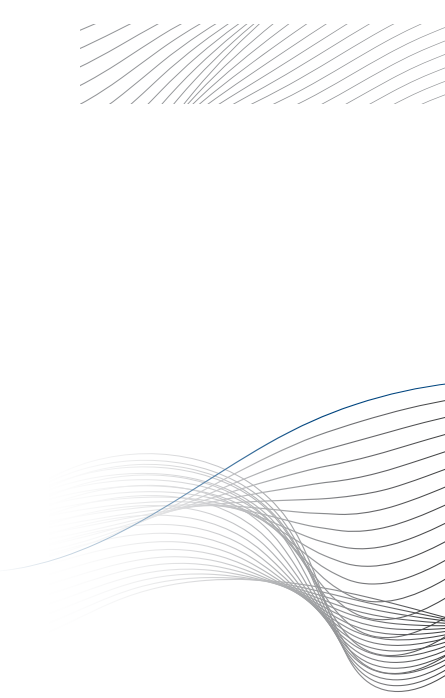
Если сенаторы-демократы и голосующие с ними независимые сенаторы единогласно поддерживали ратификацию договора, то за лояльность как минимум 9 республиканцев президенту Обаме пришлось побороться, чтобы собрать необходимые 67 голосов.

Основная борьба шла за получение поддержки со стороны сенатора Джона Кайла, партийного организатора республиканцев (*party whip*), ответственного за то, чтобы сенаторы во время голосования придерживались общепартийной линии. Кайл мог мобилизовать недостающие для одобрения ратификации голоса или, как минимум, дать коллегам свободу выбора без последующих негативных последствий для тех, кто проголосовал бы за ратификацию ДСНВ. По крайней мере в своей статье в *The Wall Street Journal* сенатор отметил, что, если бы администрация Обамы выразила решительную приверженность курсу на укрепление ядерного потенциала и пообещала выделить на это необходимые ресурсы, «большинство сенаторов, вероятно, сочли бы договор относительно безобидным». В результате ключевым условием поддержки договора со стороны республиканцев стало обещание президента выделить более \$ 85 млрд в течение 10 лет на модернизацию ядерного оружейного комплекса, т. е. на \$ 4,1 млрд больше на следующие 5 лет, чем было заявлено в плане, представленном Конгрессу в мае 2010 г.

Тем не менее на непримиримую позицию большинства республиканцев обещание президента никак не повлияло: сказались «неоднозначность посылаемых президентом сигналов», противоречащих целям «ядерного сдерживания, нераспространения и модернизации». Лидер сенатского меньшинства Митч Макконнелл предлагал отложить голосование до начала работы 112-го Конгресса (2011–2012 гг.) якобы ввиду нехватки времени и большого объема дел для завершения работы 111-го Конгресса (2009–2010 гг.). На самом деле причина, по-видимому, состояла в том, что после промежуточных выборов республиканцы, получив в Сенате на 6 мест больше, чем в Конгрессе 111-го созыва, укрепили свои позиции, а значит увеличили шансы сорвать ратификацию ДСНВ. Однако в случае переноса голосования на январь 2011 г. демократы вряд ли бы согласились включить в NDAА на 2012 г. положение об увеличении расходов на ядерный комплекс: они и так стали все чаще выражать недовольство по поводу чрезмерной сговорчивости администрации к требованиям республиканцев. Поэтому голосование все же было решено провести до начала работы нового Конгресса. Сенатор Кайл вместе с еще 25 республиканцами проголосовали против вступления ДСНВ в силу, однако 13 республиканцев удалось склонить на сторону демократов, и 71 голосом «за» Сенат поддержал ратификацию договора.

Позиция 115–116 Конгресса в отношении модернизации американских ядерных сил

В течение первых двух лет президентства Дональда Трампа контролируемый республиканцами 115-й Конгресс не только поддержал огромные бюджетные запросы администрации на ядерную модернизацию, но и в некоторых случаях увеличил финансирование сверх запрашиваемых уровней. Лишь небольшая группа демократов в обеих палатах выступила с законопроектом, направленным на сокращение чрезмерных расходов на ядерные вооружения, но поддержку он не получил.



Ради получения поддержки в вопросе ратификации ДСНВ в 2010 г. президенту Бараку Обаме пришлось пообещать республиканцам, что на модернизацию ядерного оружейного комплекса будет потрачено на \$ 4,1 млрд больше, чем было заявлено изначально. Однако, это не оказало сильного влияния на позицию республиканцев.



В 116-м Конгрессе контролируемая республиканцами верхняя палата столкнулась с сильным противодействием со стороны контролируемой демократами нижней палаты. Серьезные противоречия между Сенатом и Палатой представителей, республиканцами и демократами вызвали объемы финансирования и отдельные программы модернизации. Председатель комитета Палаты представителей по вооруженным силам Адам Смит давно говорил о том, что ядерного оружия у США больше, чем нужно для обеспечения безопасности и чем они могут себе позволить. Поэтому он выступил за сокращение расходов на модернизацию ядерной триады, посчитав, что экономия средств не помешает эффективному сдерживанию потенциальных противников. Такой подход вызвал критику со стороны его визави в Сенате Джима Инхофа: он выразил решительную поддержку инициативам Трампа по модернизации всех трех элементов ядерной триады, ядерных боеголовок и инфраструктуры.

Непосредственным отражением всех противоречий стал процесс принятия оборонного бюджета на 2020 финансовый год. В принятой Палатой представителей версии NDAA, за которую не проголосовал ни один республиканец, запрещалось выделение средств на развертывание ядерной боеголовки малой мощности W76-2 на баллистических ракетах подводных лодок (БРПЛ), а также на проведение исследований по созданию боеголовки малой мощности для планируемой новой крылатой ракеты морского базирования (КРМБ). Законопроект также сократил объем средств, выделяемых на создание новой межконтинентальной баллистической ракеты (МБР), известной как «система стратегического сдерживания наземного базирования» (Ground-Based Strategic Deterrent, GBSD), и предназначенной для нее боеголовки W87-1, на проведение анализа альтернатив для разработки новой КРМБ и на производство плутониевых сердечников (разрешалось производить не более 30 штук в год вместо запрашиваемых 80). Предложенный Сенатом законопроект, напротив, разрешал и увеличивал финансирование перечисленных программ.

Несмотря на сильную оппозицию со стороны нижней палаты, практически все положения, закрепленные в сенатской версии NDAA, были приняты, не претерпев значительных изменений. Тем не менее Палате представителей удалось не допустить увеличения расходов на новую КРМБ и до 2024 г. продлить запрет на выделение средств для GBSD с мобильной пусковой установкой. В целом же почти весь бюджетный запрос администрации Трампа для программ модернизации ядерного арсенала был одобрен, а ограничения, которых добивалась Палата представителей, из-за отсутствия поддержки у республиканцев введены не были.

Наибольший резонанс вызвало одобрение Конгрессом развертывания ядерных боеголовок малой мощности W76-2 на БРПЛ. Конгресс выделил на это почти \$ 30 млн, полностью удовлетворив бюджетный запрос. Из этой суммы \$ 10 млн было предназначено для завершения работ по производству боеголовок (в 2019 г. размер ассигнований составил \$ 65 млн), а \$ 19,6 млн – для их размещения на БРПЛ. В результате согласованные попытки демократов не допустить финансирования ядерного оружия малой мощности провалились. Они включали не только борьбу за оборонный бюджет, но и инициирование законопроектов, запрещающих исследование, разработку, производство и размещение такого оружия. Данные законопроекты поддержаны не были.

Принятие NDAA на 2021 г. обошлось без межпартийных

войн, которыми сопровождалось принятие его предшественника (однако не обошлось без вето президента, которое Конгресс успешно преодолел, хотя и не без угрозы филибастера в Сенате). Вероятно, отсутствие острых межпартийных противоречий и сосредоточенность на вопросах, по которым можно было достичь согласия, было вызвано дефицитом времени в условиях разгара пандемии коронавируса и предстоящих выборов. Палаты Конгресса были практически единодушны в определении уровней финансирования программ модернизации ядерного оружия. Разногласия вызвал лишь пункт о выделении средств на проведение новых ядерных испытаний: Сенат разрешил выделить \$ 10 млн на их подготовку, а Палата представителей категорически запретила использование любых средств для этой цели. В ходе урегулирования разногласий в согласительном комитете оба положения были удалены из итоговой версии законопроекта.

Выводы

Если подводить итог роли Конгресса в вопросах контроля над ядерными вооружениями, то можно сказать, что она ограничена. Хотя в его арсенале, особенно у Сената, есть весомые инструменты воздействия, реализовать их на практике не всегда просто как в силу межпартийных противоречий внутри Конгресса, так и в связи с «перетягиванием каната власти» с президентом. Более того, число конгрессменов, заинтересованных в ядерной повестке, недостаточно велико, чтобы сформировать критическую массу, необходимую для всестороннего обсуждения в Конгрессе политики в отношении ядерного оружия. По мнению эксперта Исследовательской службы Конгресса США Эми Вулф, среди 535 членов Конгресса менее 50 уделяют хоть какое-то внимание вопросам ядерного оружия и контроля над вооружениями и менее 20 открыто заявляют о своей поддержке конкретной политики. Остальные конгрессмены просто разделяют общепартийную линию. Большинство сосредоточены на значимых для своих избирателей направлениях, поэтому в основном дискуссии по вопросам ядерного оружия интересны тем членам Конгресса, на территории штатов которых расположены ядерные оружейные объекты или военные базы с ядерным оружием. Поэтому контроль над вооружениями, как правило, представляется эпизодическим вопросом для Конгресса. Тем не менее игнорировать возможности Конгресса и происходящие в нем процессы весьма опрометчиво. Не занимая ведущих позиций в разработке внешнеполитического курса, он способен медленно, но верно направлять его в нужное для себя русло.

В 115-м и разделенном 116-м Конгрессе демократы выступали за сохранение архитектуры контроля над вооружениями и сокращение расходов на ядерную модернизацию, а республиканцы, за исключением отдельных представителей, поддерживали заключение новых, выгодных США соглашений в ущерб существующим и проведение полномасштабной модернизации ядерных сил.

Только 9% от всех членов Конгресса уделяют внимание вопросам ядерного оружия и контроля над вооружениями, и только 4% открыто поддерживают ту или иную политику в этой области.



Хотя демократы не смогли предотвратить выход США из ДРСМД и повлиять на продление ДСНВ, они все-таки добились внесения некоторых корректив в планы исполнительной ветви власти, используя главным образом финансовый инструмент Конгресса. Поскольку без принятия NDAA не может работать Министерство обороны США, сторонам приходится идти на взаимные уступки, чего не скажешь о других вносимых законопроектах, зачастую обреченных быть «похороненными» в том или ином комитете из-за отсутствия времени и/или желания у конгрессменов заниматься рассмотрением вопросов, связанных с ядерным оружием. Хотя, если бы демократы контролировали обе палаты 116-го Конгресса, вероятно, они смогли бы более эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении полномочия и продать свою повестку. В 117-м Конгрессе (2021–2022 гг.) демократы получили большинство не только в Палате представителей, но после инаугурации президента Джо Байдена и вице-президента Камалы Харрис и в Сенате. При нынешней конфигурации сильная оппозиция со стороны республиканцев сохраняется, однако у демократов значительно вырастают шансы на то, чтобы поддержать инициативы президента в сфере контроля над ядерными вооружениями, если они вдруг возникнут. Как бы то ни было, обе партии и палаты согласны с тем, что «юридически обязательные, поддающиеся проверке ограничения в отношении российских стратегических [нужно добавить, безусловно, и нестратегических] ядерных сил отвечают интересам национальной безопасности США», а это значит, что запрос на сохранение контроля над вооружениями у Конгресса есть. ■

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Constitution of the United States // U. S. Senate : [official website]. URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (accessed: 20.01.2021).

² Committees of the U. S. Congress // U. S. Congress : [official website]. URL: <https://www.congress.gov/committees> (accessed: 20.01.2021).

³ Executive Business // U. S. Senate Glossary : [official website]. URL: https://www.senate.gov/reference/glossary_term/executive_business.htm (accessed: 20.01.2021).

⁴ Heitshusen V. Introduction to the Legislative Process in the U. S. Congress // Congressional Research Service. 2018. 15 November. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42843> (accessed: 22.01.2021).

⁵ Heitshusen V., Beth R. Filibusters and Cloture in the Senate // Congressional Research Service. 2017. 7 April. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30360.pdf> (accessed: 23.01.2021).

⁶ Klein E. The definitive case for ending the filibuster // Vox. 2020. 1 October. URL: <https://www.vox.com/21424582/filibuster-joe-biden-2020-senate-democrats-abolish-trump> (accessed: 13.12.2020).

⁷ Heitshusen V. Introduction to the Legislative Process in the U. S. Congress.

⁸ Панфилов А. Контрольные механизмы Конгресса США в области военного бюджета // Центр политических исследований в России. 1999. Июль. Доклад № 6. С. 1.

⁹ Budget Process // National Priorities Project. URL: <https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/federal-budget-process/> (accessed: 22.01.2021).

¹⁰ Hearings in the U. S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure // Congressional Research Service. 2010. 18 March. URL: https://www.everycrsreport.com/reports/RL30548.html#_Toc256754266 (accessed: 22.01.2021).

¹¹ Rules of the Senate // U. S. Senate : [official website]. URL: <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate> (accessed: 25.01.2021).

¹² Policy and Supporting Positions : [Prepared by the Committee on Oversight and Reform of the U.S. House of Representatives]. Washington, D. C., 2020. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-PLUMBOOK-2020/pdf/GPO-PLUMBOOK-2020.pdf> (accessed: 25.01.2021).

¹³ Berkowitz B., Uhrmacher K. It's not just the Cabinet: Trump's transition team may need to find about 4,100 appointees // The Washington Post. 2020. 5 December. URL: <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-transition-appointments-scale/> (accessed: 24.01.2021).



¹⁴ O'Connell A. After one year in office, Trump's behind on staffing but making steady progress // Brookings. 2018. 23 January. URL: <https://www.brookings.edu/research/after-one-year-in-office-trumps-behind-on-staffing-but-making-steady-progress/> (accessed: 24.01.2021).

¹⁵ Tong L. Senate Confirmation Process: A Brief Overview. Congressional Research Service. 2009. 20 July. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20986.pdf> (accessed: 26.01.2021).

¹⁶ Nominations: A Historical Overview. U. S. Senate : [official website]. URL: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm#nominations_rejected_withdrawn (accessed: 26.01.2021).

¹⁷ Kennedy K. Congressional-Executive Tensions in Managing the Arms Control Agenda - Who's in Charge // North Carolina Journal of International Law. 1991. Vol. 16. No. 1. P. 18. URL: <http://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol16/iss1/2> (accessed: 26.01.2021).

¹⁸ Crandall S. Treaties: Their Making and Enforcement. Washington, D.C., 1916. P. 98-99.

¹⁹ Kirgis F. International Agreements and U. S. Law // American Society of International Law. 1997. 27 May. URL: <https://www.asil.org/insights/volume/2/issue/5/international-agreements-and-us-law> (accessed: 27.01.2021).

²⁰ Stone C. Signaling Behavior, Congressional-Executive Agreements, and the SALT I Interim Agreement // The George Washington International Law Review. 2002. Vol. 34. No. 2. P. 315.

²¹ Congressional-Executive Agreement // Encyclopaedia Britannica : [website]. URL: <https://www.britannica.com/topic/congressional-executive-agreement> (accessed: 25.01.2021).

²² Bradley C., Goldsmith J. Presidential Control over International Law // Harvard Law Review. 2018. Vol. 131. No. 5. P. 1267-1268. URL: https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2018/03/1201-1297_Bradley-Goldsmith_Online.pdf (accessed: 03.02.2021).

²³ Hyman S. Executive Agreements: Beyond Constitutional Limits? // Hofstra Law Review. 1983. Vol. 11. No. 2. P. 811-812. URL: <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1477&context=hlr> (accessed: 18.02.2021).

²⁴ Rumer E., Sokolsky R. Why the New START Extension Could Be the End of Arms Control as We Know It // Politico. 2021. 7 February. URL: <https://www.politico.com/news/magazine/2021/02/07/new-start-treaty-framework-cyber-466607> (accessed: 13.02.2021).

²⁵ Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate : [A Study Prepared for the U.S. Senate Committee on Foreign Relations by the Congressional Research Service] // Govinfo : [Official Service of the U. S. Government Publishing Office]. 2001. January. P. 6-10. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT->

106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf (accessed: 29.01.2021).

²⁶ Pifer S. As US-Russian Arms Control Faces Expiration, Sides Face Tough Choices // Brookings. 2020. 23 March. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/03/23/as-us-russian-arms-control-faces-expiration-sides-face-tough-choices/> (accessed: 15.02.2021).

²⁷ Kirgis F. International Agreements and U. S. Law.

²⁸ Mulligan S. International Law and Agreements: Their Effect upon U. S. Law // Congressional Research Service. 2018. 19 September. P. 10–11. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32528.pdf> (accessed: 29.01.2021).

²⁹ Richards J. The House of Representatives in Foreign Affairs // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1953. Vol. 289, Congress and Foreign Relations. P. 67.

³⁰ Manning J. Membership of the 115th Congress: A Profile // Congressional Research Service. 2018. 20 December. URL: <https://www.senate.gov/CRSPubs/b8f6293e-c235-40fd-b895-6474d0f8e809.pdf> (accessed: 29.01.2021).

³¹ Manning J. Membership of the 116th Congress: A Profile // Congressional Research Service. 2020. 31 March. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45583.pdf> (accessed: 29.01.2021).

³² Harris P. The Democratic Divide on Trump's Nuclear Weapons Plan // The National Interest. 2019. 10 April. URL: <https://nationalinterest.org/feature/democratic-divide-trumps-nuclear-weapons-plan-51792> (accessed: 30.01.2021).

³³ Anderson S. Why Withdrawing from the INF Treaty Might Be Unconstitutional // Defense One. 2019. 14 February. URL: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/02/withdrawing-inf-treaty-might-be-unconstitutional/154889/> (accessed: 30.01.2021).

³⁴ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018 (H.R.2810) : [Became Public Law No. 115–91] // U. S. Congress : [official website]. 2017. 12 December. P. 1672–1673. URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf> (accessed: 30.01.2021).

³⁵ Ibid. P. 1673.

³⁶ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (S.1790) : [Became Public Law No. 116–92] // U. S. Congress : [official website]. 2019. 20 December. P. 455. URL: <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf> (accessed: 30.01.2021).

³⁷ Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Preservation Act of 2017 (S.430) // U. S. Congress : [official website]. 2017. 16 February. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/430> (accessed: 30.01.2021); Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty Preservation Act of 2017 (H.R.1182) // U. S. Congress : [official website]. 2017. 16 February. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1182> (accessed: 30.01.2021).

³⁸ Simmons A., Grove T., McBride C. Russian Officials Slam Trump's



Plans to Exit Nuclear Treaty // The Wall Street Journal. 2018. 21 October. URL: <https://www.wsj.com/articles/russian-officials-slam-trumps-plans-to-exit-inf-nuclear-treaty-1540118231> (accessed: 31.01.2021).

³⁹ Preserving Arms Control Treaties (PACT) Act of 2019 (S.705) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 7 March. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/705/text> (accessed: 31.01.2021).

⁴⁰ Prevention of Arms Race Act of 2019 (S.312) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 31 January. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/312/text> (accessed: 31.01.2021);
Prevention of Arms Race Act of 2019 (H.R.1231) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 14 February. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1231/text> (accessed: 31.01.2021).

⁴¹ INF Treaty Compliance Act of 2019 (H.R.1249) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 14 February. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1249/text> (accessed: 27.01.2021).

⁴² SASC Chairman Inhofe and SFRC Chairman Risch Statement on End of INF Treaty // James Inhofe's Official Website. 2019. 1 August. URL: <https://www.inhofe.senate.gov/newsroom/press-releases/sasc-chairman-inhofe-and-sfrc-chairman-risch-statement-on-end-of-inf-treaty> (accessed: 31.01.2021).

⁴³ Chairman Risch Opening Statement at Hearing on Future of Arms Control Post-INF Treaty // U. S. Senate Committee on Foreign Relations : [official website]. 2019. 15 May. URL: <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/chairman-risch-opening-statement-at-hearing-on-future-of-arms-control-post-inf-treaty> (accessed: 31.01.2021).

⁴⁴ Menendez Slams Trump Admin Official for Dodging Questions on Russia's Nuclear Capabilities to Target U. S. : [Press Release] // U. S. Senate Committee on Foreign Relations : [official website]. 2019. 15 May. URL: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/menendez-slams-trump-admin-official-for-dodging-questions-on-russias-nuclear-capabilities-to-target-us> (accessed: 01.02.2021).

⁴⁵ Bradley C., Goldsmith J. Constitutional Issues Relating to the NATO Support Act // Lawfare. 2019. 28 January. URL: <https://www.lawfareblog.com/constitutional-issues-relating-nato-support-act> (accessed: 31.01.2021).

⁴⁶ Anderson S. Why Withdrawing from the INF Treaty Might Be Unconstitutional.

⁴⁷ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (S.1790). P. 596.

⁴⁸ New START Policy Act of 2019 (S.845) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 14 March. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/845/text> (accessed: 30.01.2021).

⁴⁹ SAVE Act (S.1285) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 2 May.

URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1285/text> (accessed: 30.01.2021).

⁵⁰ New START Treaty Improvement Act of 2019 (S.1433) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 13 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1433/text> (accessed: 30.01.2021); New START Treaty Improvement Act of 2019 (H.R.2707) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 14 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2707/text> (accessed: 30.01.2021).

⁵¹ Chairman Risch Opening Statement at Hearing on Future of Arms Control Post-INF Treaty.

⁵² Inhofe Continues to Raise Concern with Start Treaty : [Press Release] // James Inhofe's Official Website. 2010. 18 June. URL: <https://www.inhofe.senate.gov/newsroom/press-releases/inhofe-continues-to-raise-concern-with-start-treaty> (accessed: 31.01.2021).

⁵³ Smith, Schiff, and Engel Demand Briefing and Documents on Arms Control, Verification, and Compliance Report : [Press Release] // House Armed Services Committee : [official website]. 2019. 16 May. URL: <https://armedservices.house.gov/press-releases?ID=7745BE74-6E58-46AC-A6CC-AFC50CDC4738> (accessed: 20.04.2020).

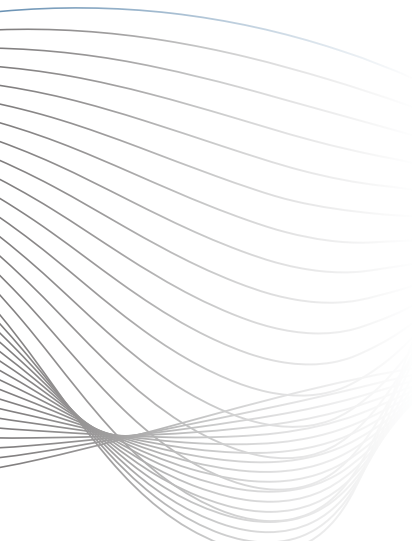
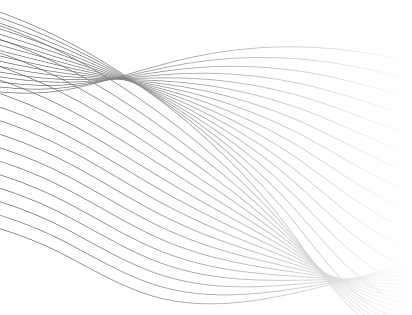
⁵⁴ Menendez, Engel, Top National Security Democrats Call on Trump to Extend New Start Nuclear Treaty with Russia : [Press Release] // U. S. Senate Committee on Foreign Relations : [official website]. 2019. 5 June. URL: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/menendez-engel-top-national-security-democrats-call-on-trump-to-extend-new-start-nuclear-treaty-with-russia> (accessed: 30.01.2021).

⁵⁵ Vaddi P. Congress Must Act on Arms Control with Extension of New Start Treaty // The Hill. 2019. 9 May. URL: <https://thehill.com/opinion/international/442872-congress-must-act-on-arms-control-with-extension-of-new-start-treaty> (accessed: 30.01.2021).

⁵⁶ Richard G. Lugar and Ellen O. Tauscher Act to Maintain Limits on Russian Nuclear Forces (H.R.2529) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 7 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2529/text> (accessed: 30.01.2021).

⁵⁷ Richard G. Lugar and Ellen O. Tauscher Act to Maintain Limits on Russian Nuclear Forces (S.2394) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 31 July. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2394/text> (accessed: 30.01.2021).

⁵⁸ A Concurrent Resolution Expressing the Sense of Congress That the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) Continues to Make an Invaluable Contribution to United States and International Security, and Noting Former Senator Richard G. Lugar's Indispensable Contributions to International Security and Reducing Nuclear Weapons-Related Risks (S.Con.Res.16) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 15 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-concurrent-resolution/16/> (accessed: 30.01.2021).



⁵⁹ Richard Lugar Nonproliferation and Arms Control Legacy Resolution (H.Con.Res.39) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 15 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-concurrent-resolution/39/text> (accessed: 30.01.2021).

⁶⁰ Menendez Slams Trump Admin Official for Dodging Questions on Russia's Nuclear Capabilities to Target U. S.

⁶¹ Reif K., Bugos S. Putin Puts Ball in Trump's Court on New START Extension // Arms Control Association. 2019. 20 December. URL: <https://www.armscontrol.org/blog/2019-12-19/us-russian-nuclear-arms-control> (accessed: 02.02.2021).

⁶² Woolf A. The New START Treaty: Central Limits and Key Provisions // Congressional Research Service. 2021. 21 January. P. 1. URL: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41219.pdf> (accessed: 02.02.2021).

⁶³ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (S.1790). P. 455.

⁶⁴ Klehm B. OLC Releases Opinions on the President's Obligations Related to NAFTA and the Open Skies Treaty // Lawfare. 2020. 23 December. URL: <https://www.lawfareblog.com/olc-releases-opinions-presidents-obligations-related-nafta-and-open-skies-treaty> (accessed: 02.02.2021).

⁶⁵ William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 : [Became Public Law No: 116-283]. // Govinfo : [Official Service of the U. S. Government Publishing Office]. 2021. 1 January. P. 690-691. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr6395enr/pdf/BILLS-116hr6395enr.pdf> (accessed: 02.02.2021).

⁶⁶ Manning J. Membership of the 111th Congress: A Profile // Congressional Research Service. 2010. 19 November. URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40086.pdf> (accessed: 19.02.2021).

⁶⁷ Roll Call Vote 111th Congress - 2nd Session // U. S. Senate : [official website]. 2010. 22 December. URL: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=111&session=2&vote=00298#position (accessed: 20.02.2021).

⁶⁸ Party Whips // U. S. Senate : [official website]. URL: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Party_Whips.htm (accessed: 19.02.2021).

⁶⁹ Kyl J. The New Start Treaty: Time for a Careful Look // The Wall Street Journal. 2010. 8 July. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704293604575343360850107760> (accessed: 19.02.2021).

⁷⁰ Fact Sheet: An Enduring Commitment to the U.S. Nuclear Deterrent // The White House : [official website]. 2010. 17 November. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/11/17/fact-sheet-enduring-commitment-us-nuclear-deterrent> (accessed: 02.02.2021).

⁷¹ Ibid.

⁷² Grossman E. Offering Nuclear Plus-ups, White House Awaits Kyl's

Word on «New START» // Nuclear Threat Initiative. 2010. 15 November. URL: <https://www.nti.org/gsn/article/offering-nuclear-plus-ups-white-house-awaits-kyls-word-on-new-start/> (accessed: 19.02.2021).

⁷³ Roll Call Vote 111th Congress - 2nd Session.

⁷⁴ Conference Report on FY 2019 NDAA: Major Nuclear Provisions // Center for Arms Control and Non-Proliferation. 2018. 26 July. URL: <https://armscontrolcenter.org/conference-report-on-fy-2019-ndaa-major-nuclear-provisions/> (accessed: 20.02.2021).

⁷⁵ Smarter Approach to Nuclear Expenditures Act (S.1235) // U. S. Congress : [official website]. 2017. 25 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1235> (accessed: 05.02.2021); Smarter Approach to Nuclear Expenditures Act (H.R.2668) // U. S. Congress : [official website]. 2017. 25 May. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2668> (accessed: 05.02.2021).

⁷⁶ Reif K. Smith, Inhofe Clash on Nukes // Arms Control Association. 2019. January/February. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/news/smith-inhofe-clash-nukes> (accessed: 20.02.2021).

⁷⁷ Smith A. 'Nothing Endangers the Planet More Than Nuclear Weapons' // Arms Control Association. 2018. December. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/nothing-endangers-planet-more-nuclear-weapons> (accessed: 20.02.2021).

⁷⁸ ICYMI: SASC Chairman Inhofe Remarks at SASC Nuclear Policy and Posture Hearing // James Inhofe's Official Website. 2019. 28 February. URL: <https://www.inhofe.senate.gov/newsroom/press-releases/icymi-sasc-chairman-inhofe-remarks-at-sasc-nuclear-policy-and-posture-hearing> (accessed: 20.02.2021).

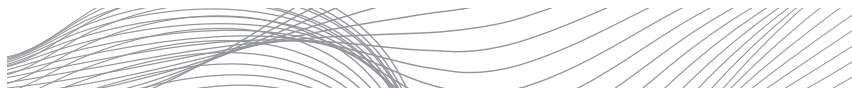
⁷⁹ Roll Call 473 | Bill Number: H. R. 2500 // Office of the Clerk, U. S. House of Representatives : [official website]. 2019. 12 July. URL: <https://clerk.house.gov/Votes/2019473> (accessed: 20.02.2021).

⁸⁰ Reif K. Congress OKs Trump Nuclear Priorities // Arms Control Association. 2020. January/February. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/news/congress-oks-trump-nuclear-priorities> (accessed: 20.02.2021).

⁸¹ Burgess R. Wolfe: Navy Plans to Start Development of Nuclear Sea-Launched Cruise Missile in 2022 // Seapower. 2021. 14 January. URL: <https://seapowermagazine.org/wolfe-navy-plans-to-start-development-of-nuclear-sea-launched-cruise-missile-in-2022/> (accessed: 20.02.2021).

⁸² Summary: House-Senate Conference Agreement on FY 2020 National Defense Authorization Bill (S.1790) // Center for Arms Control and Non-Proliferation. 2019. 11 December. URL: <https://armscontrolcenter.org/summary-house-senate-conference-agreement-on-fy-2020-national-defense-authorization-bill-s-1790/> (accessed: 20.02.2021).

⁸³ Ibid.



- ⁸⁴ Reif K. Congress OKs Trump Nuclear Priorities.
- ⁸⁵ Woolf A. A Low-Yield, Submarine-Launched Nuclear Warhead: Overview of the Expert Debate // Congressional Research Service. 2021. 5 January. P. 1. URL: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/IF11143.pdf> (accessed: 20.02.2021).
- ⁸⁶ Hold the LYNE Act (S.401) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 7 February. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/401/text> (accessed: 20.02.2021); Hold the LYNE Act (H.R.1086) // U. S. Congress : [official website]. 2019. 7 February. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1086/text> (accessed: 20.02.2021).
- ⁸⁷ Daly M. Congress overrides Trump veto of defense bill // Defense News. 2021. 1 January. URL: <https://www.defensenews.com/congress/budget/2021/01/01/congress-overrides-trump-veto-of-defense-bill/> (accessed: 20.02.2021).
- ⁸⁸ Clevenger A. Less time, less drama: Congress steps up work on NDAA // Roll Call. 2020. 29 June. URL: <https://www.rollcall.com/2020/06/29/less-time-less-drama-congress-steps-up-work-on-ndaa/> (accessed: 20.02.2021).
- ⁸⁹ Conference Outcomes of the FY 2021 National Defense Authorization Act // Center for Arms Control and Non-Proliferation. 2020. 4 December. URL: <https://armscontrolcenter.org/conference-outcomes-of-the-fy-2021-national-defense-authorization-act/> (accessed: 20.02.2021).
- ⁹⁰ Журавлева В. Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М., 2011. С. 13.
- ⁹¹ Вулф Э. (Woolf A.). Интервью с автором. 22 июня 2019 г.
- ⁹² Woolf A. Congress and U. S. Nuclear Weapons // The Nonproliferation Review. 2007. November. Vol. 14. No. 3. P. 503.
- ⁹³ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (S.1790). P. 455.

ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ

Индекс Безопасности – Научные записки ПИР-Центра – доклады, аналитические статьи, комментарии и интервью, которые отражают позиции российских и зарубежных экспертов по актуальным вызовам глобальной безопасности и политики России в этой сфере. Задача серии – дать понятный анализ проблем международной безопасности и предложить для них конкретные и реалистичные решения. Серия пришла на смену журналу *Индекс Безопасности*, издаваемому ПИР-Центром в 1994 – 2016 гг. Авторы и редакторы серии будут рады комментариям, вопросам и предложениям, которые читатели могут направить на электронную почту inform@pircenter.org

ПИР-ЦЕНТР

ПИР-Центр, основанный в 1994 году, является ведущей в России неправительственной организацией, специализирующейся на изучении вопросов глобальной безопасности. Нераспространение ядерного оружия, контроль над вооружениями и перспективы ядерного разоружения, международное сотрудничество в атомной энергетике и обеспечение ядерной безопасности – среди ключевых направлений работы центра с момента создания. С 1995 года ПИР-Центр участвует в Обзорном процессе ДНЯО. В процессе подготовки Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 2021 ПИР-Центр ставит перед собой три задачи: поддержать конструктивный диалог между Россией и США по вопросам стратегической стабильности, выработать рекомендации по российско-американскому взаимодействию по обзорному процессу ДНЯО, увеличить число российских специалистов и неправительственных организаций на площадке обзорного процесса ДНЯО.



Индекс Безопасности – Научные записки
ПИР-Центра

№7 (21), 2021

Роль Конгресса США в формировании и
реализации политики в сфере контроля над
ядерными вооружениями

Главный редактор: В.А. Орлов

Редакторы: Н.С. Дегтярёв

Дизайн и компьютерная верстка: Е.Г. Чобанян

В оформлении доклада используется фраг-
мент гравюры Альбрехта Дюрера «Носорог»

Использование наименования и символики
журнала *Индекс Безопасности* © Владимир
Орлов

ПИР-Центр

Адрес: Россия, 119019, Москва, а/я 147

<http://pircenter.org/>

©ПИР-Пресс, 2021

