

ЧЕРНЫЙ КОКУС КОНГРЕССА США: РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

© 2019 г. В. Коньшев, А. Сергунин

*КОНЫШЕВ Валерий Николаевич, доктор политических наук, профессор,
Санкт-Петербургский государственный университет, РФ, 199034 Санкт-Петербург, Университетская
набережная, 7–9 (konyshev06@mail.ru).*

*СЕРГУНИН Александр Анатольевич, доктор политических наук, профессор,
Московский институт международных отношений (университет) МИД РФ, РФ, 119454 Москва, пр-т Вернад-
ского, 76;
Санкт-Петербургский государственный университет, РФ, 199034 Санкт-Петербург, Университетская
набережная, 7–9 (sergunin60@mail.ru).*

Статья поступила в редакцию 13.02.2019.

В статье рассматривается влияние черного кокуса Конгресса США на внутреннюю и внешнюю политику этой страны на современном этапе. Проанализированы особенности организации, состава, основных направлений деятельности, характера отношений кокуса с исполнительной властью, включая первого афроамериканского президента Б. Обаму и нынешнего президента Д. Трампа. Показано, что кокус действует относительно независимо от Демократической партии, имеет собственные интересы и принципы (особенно в сфере внешней политики). Несмотря на его традиционную ориентацию на внутриполитические проблемы черного населения США, кокус проявляет растущую активность в вопросах внешней политики.

Ключевые слова: черный кокус Конгресса США, внутренняя политика, внешняя политика, Б. Обама, Д. Трамп.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-10-67-77

Деятельность кокусов (групп, коалиций, фракций) внутри Конгресса США, которых объединяют общие взгляды и цели по определенной проблематике в области законодательства, представляет собой особый интерес. Это связано с тем, что порой законодательное поведение конгрессменов в гораздо большей степени зависит от членства в такого рода группе, чем от партийной принадлежности или лояльности к президенту. Из более чем сотни подобных организаций, зарегистрированных в Конгрессе, черный кокус (*Black Caucus*) является одной из весьма авторитетных и эффективных групп законодателей, которая не раз заставляла считаться со своим мнением как коллег внутри Капитолия, так и исполнительную ветвь власти.

Интерес к деятельности черного кокуса резко возрос с 2008 г., когда впервые в истории США президентом был избран афроамериканец Барак Обама. В обществе и в Конгрессе США возникли ожидания, что в разрешении социально-экономических проблем цветного населения произойдет существенный прогресс. Роль “приводного ремня” в планировании политики администрации и Конгресса в отношении афроамериканцев был призван выполнить именно черный кокус.

В этом плане актуальным представляется изучение ряда взаимосвязанных между собой вопросов.

Как сложились отношения Б. Обамы с черным кокусом? Какова роль внешнеполитической проблематики в работе последнего, насколько эта сфера оказалась важна и какие приоритеты и принципы легли в ее основу? Что поменялось после прихода к власти Д. Трампа, который подверг резкой критике своего предшественника, оценивая многие направления его деятельности как провальные? Что можно ожидать от черного кокуса в перспективе?

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЧЕРНОГО КОКУСА

Черный кокус был основан в 1971 г., и первоначально членство в нем было открыто только для членов Конгресса афроамериканского происхождения. Формального условия по расовой принадлежности не было озвучено, но негласно члены кокуса решили, что эта группа законодателей должна оставаться “исключительно черной”. Такая ситуация может быть оценена как реакция на фактическое существование доминировавшего в Конгрессе “белого кокуса” на протяжении всей предшествующей американской политической истории.

По данным Исследовательской службы Конгресса США, со времени основания численность черного кокуса возросла в несколько раз (см. рис.).

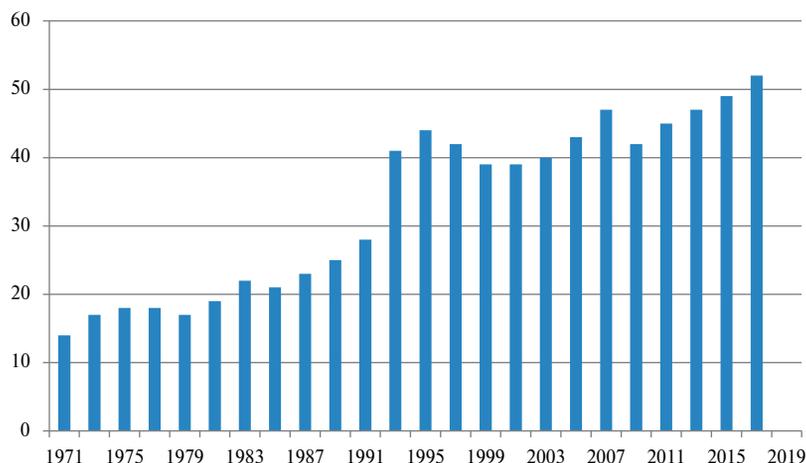


Рис. Рост численности черного кокуса в конгрессе США (1971–2018 гг.), человек

Источник: [2, pp. 5-9].

Резкий рост его численности с 27 до 40 членов приходится на начало президентства Б. Клинтона (1993 г.). Он еще в бытность губернатором штата Арканзас привлек на административные посты многих представителей афроамериканского населения, а в течение президентской карьеры одним из приоритетов его внутренней политики стала борьба с любыми проявлениями дискриминации. Согласно опросам общественного мнения, в 1998 г. Б. Клинтон пользовался поддержкой среди 93% афроамериканских граждан. Примечательно, что уже после окончания политической карьеры он перенес свой офис на 125-ю улицу в Гарлеме, “сердце Черной Америки” [1, pp. 1-2]. На президентство Б. Клинтона приходится значительный рост интереса черного кокуса к сфере внешней политики.

Не все члены кокуса согласились с таким поворотом, считая, что внутриполитические проблемы афроамериканцев все же должны оставаться главным приоритетом этой группы конгрессменов. Сторонники же внешнеполитической повестки настаивают, что, во-первых, пора отказаться от узкой повестки, зажатой рамками расовых, религиозных и этнических проблем, в пользу интересов американского общества. Во-вторых, интересы афроамериканцев, проживающих в США, прямо связаны с политикой государства в отношении государств Карибского бассейна и Африки. В-третьих, настало время, когда необходимо преодолеть “институциональный расизм”, который проявляется в непропорционально малом участии чернокожих американцев в решении проблем внешней политики и национальной безопасности. Наконец, многие социально-экономические проблемы, включая создание новых рабочих мест, в условиях глобализации также зависят от внешней политики [3, pp. 5-8].

При президенте Б. Обаме численность кокуса продолжала расти, и к концу его президентства он

насчитывал 46 человек (из них один сенатор). В палате представителей это составило около 10,6% от общего количества конгрессменов. При этом более половины из них входили в число наиболее влиятельных членов различных комитетов и подкомитетов [4]. Журнал *Time* отмечал, что столь значительного представительства черный кокус добился впервые в истории США [5].

Официально черный кокус носит внепартийный характер, но на практике большинство его членов принадлежат к Демократической партии. Однако эта фракция проводит достаточно самостоятельную от партийных функционеров политику. В частности, президенту страны регулярно направляются рекомендации по внешней политике, а Конгрессу – альтернативный план бюджета. В состав кокуса традиционно входят практически все афроамериканцы, избранные в Конгресс. В то же время эта фракция декларирует, что она защищает интересы других этнических меньшинств и малообеспеченных граждан, а не только чернокожих. Такой широкий охват был заложен с самого начала, когда миссия организации была сформулирована как “обеспечение общественного благосостояния через законодательную деятельность для нужд миллионов отверженных граждан” [6, p. 6]. Но основным фокусом деятельности кокуса является все-таки негритянская община США. Другие национальные меньшинства явно находятся на периферии его внимания. К тому же “цветные” общины США, как правило, имеют свои собственные общественно-политические организации, занимающиеся лоббированием их интересов.

По сравнению с другими группами законодателей, черный кокус считается одним из самых сплоченных в американской политической истории. Это означает, что голосование конгрессмена по

конкретным законопроектам в значительной мере определяется позицией, согласованной в рамках кокуса, а не другими факторами, такими как партийная принадлежность, идеологические предпочтения или лояльность президенту. Поэтому большинство афроамериканцев голосует одинаково как в комитетах, так и на пленарных заседаниях, что делает их весьма влиятельной силой при принятии решений в Конгрессе.

В своей деятельности эта группа конгрессменов использует самый широкий набор инструментов: подготовка альтернативного бюджета (независимо от правящей партии), организация слушаний и приглашение экспертов, выдвижение законопроектов, официальные запросы к чиновникам и исполнительной власти, оказание давления на правоохранительные органы для начала расследования политически значимых событий, сотрудничество с неправительственными правозащитными организациями, организация бойкотов (вплоть до президента и его администрации), массовых протестов и демонстраций, проведение информационных кампаний в СМИ. Тактически кокус традиционно ориентирован на создание коалиций или скоординированные действия с другими группами конгрессменов для того, чтобы достичь своих целей.

Внутри Конгресса черный кокус обычно конфликтует с республиканцами. В частности, при Б. Обаме столкновения происходили по поводу назначений в Окружной апелляционный суд по столичному округу Колумбия, когда президент предложил на должности судей кандидатуры афроамериканцев. Это решение натолкнулось на ожесточенное сопротивление республиканцев, которое представители кокуса расценили как проявление расизма. Но в другом случае кокусу удалось пролоббировать в Сенате утверждение на пост генерального прокурора (главы Министерства юстиции) афроамериканку Л. Линч [7, p. 11].

Деятельность кокуса поддерживает специальный Фонд черного кокуса Конгресса, созданный в 1976 г. [8], который финансирует практику для афроамериканских студентов на Капитолийском холме, выделяет образовательные и исследовательские стипендии, нацеленные на формирование нового поколения лидеров из этой среды. С 1977 г. в тесном взаимодействии с кокусом работает специально созданная правозащитная организация *TransAfrica*, оказывающая помощь выходцам из государств Африки и Карибского бассейна.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С президентством Б. Обамы связывают начало очередного этапа в расовой политике США, полу-

чившего название “новая расовая политика”. По существу, это был набор ожиданий, связанный с приходом к власти первого черного президента, или своего рода соглашение о культурных нормах и стереотипах поведения для “успешных” черных, которые взамен за соблюдение определенных “правил игры” получают доступ к институтам и ресурсам власти. Доктрина подразумевала, что США уже преодолели расизм. Основная проблема состояла в дефиците культуры среди самой бедной части черных граждан, которые должны были освободиться от конфронтационного мышления, — чтобы стать успешными в жизни “как Обама”. Этим феноменом объясняют популярность Б. Обамы среди черного населения, и деятельность кокуса также отвечала волне “новой расовой политики” [9, pp. 653-654].

По содержанию своей деятельности кокус в большей мере ориентирован на внутривнутриполитические, а не внешнеполитические проблемы. Его основные цели состоят в обеспечении равенства для цветного населения страны в сфере образования, медицинского обслуживания, правосудия, занятости, экономической безопасности. При администрации Б. Обамы он уделял особое внимание повышению качества “человеческого капитала” афроамериканского населения через расширение его участия в высокотехнологичных секторах экономики.

В рамках инициативы черного кокуса в области высоких технологий (*Congressional Black Caucus Technology — 2020*), стартовавшей в 2015 г., была начата мощная кампания по перераспределению рабочих мест в высокотехнологичных отраслях в пользу афроамериканцев. Представители кокуса проводили консультации с экспертными и общественными организациями, образовательными учреждениями, крупнейшими компаниями (*Apple, Google, Intel, SAP*) — о принципах и механизмах обеспечения представительства афроамериканского населения “на всех уровнях технологического сектора” уже к 2020 г. Речь идет о советах директоров компаний, исполнительных директорах, специалистах сбыта, поставщиках, подрядчиках и специалистах низового уровня. Амбициозные планы были связаны с ожидаемой к этому моменту нехваткой квалифицированных кадров в количестве примерно 980 тыс. человек [10, pp. 3, 4-6]. За политику “диверсификации” кадров высшего звена компаниям обещали приток капитала, контролируемого афроамериканцами.

Однако во время президентства Б. Обамы сложилась несколько парадоксальная ситуация: возросшая активность и актуальные для черного кокуса вопросы явно не стали приоритетными для Белого дома. Высказывается мнение, что основная причина кроется в более общих проблемах управ-

ления, с которыми столкнулся Б. Обама. Жесткая межпартийная борьба не только связывала инициативу президента, но и оставляла гораздо меньше возможностей для черного кокуса, чтобы продвигать свои законодательные инициативы. Так, на заседаниях Конгресса республиканцы систематически блокировали основные законопроекты, выдвигаемые администрацией, широко используя такие приемы, как, например, “флибустьерство” (искусственное затягивание обсуждения законопроекта) [11, pp. 18-19].

Реформы Обамы, направленные на решение социальных проблем, которые в первую очередь касались цветных, республиканцы стремились представить как угрозу благосостоянию общества. Американский ученый-правовед Я. Лопес назвал подобную тактику “стратегическим расизмом”, направленным против цветных граждан США. Ее смысл сводился к тому, чтобы манипулировать общественным мнением, используя стереотипы, которые воспринимаются большинством населения как положительные. Тогда политика, направленная на социальное выравнивание, могла быть представлена как унижение для среднего класса, тяжелым трудом обеспечивающего свое благосостояние. Неявным, косвенным образом белые, составляющие большинство среднего класса, настраивались против социально-ориентированных реформ Б. Обамы [12].

Но пассивность президента объяснялась не только сложными политическими обстоятельствами. Следует учитывать и его личные качества: он неоднократно проявлял нерешительность и непоследовательность. В частности, Обаму упрекали за недостаточное представительство афроамериканцев на судебных должностях, в особенности в южных штатах. От него ожидали перелома в практике несправедливого осуждения афроамериканцев по уголовным делам и связанной с этим коррупции. Однако этого так и не произошло. Поворотным пунктом в общественном разочаровании стал отказ президента вмешаться в спорное решение суда штата Джорджия по делу Т. Дэвиса, которого осудили на казнь. Вопреки протестам в самих США, Германии и Франции, а также заступничеству Международной амнистии (*Amnesty International*), Папы Римского Бенедикта XVI и даже бывшего директора ФБР У. Сешенса, Б. Обама так ничего и не предпринял. Он ограничился замечанием, что, как президент, то есть глава федеральной власти, не вправе вмешиваться в решения суда штата [13].

Члены черного кокуса Конгресса с сожалением отмечали, что они были редкими гостями в Белом доме. Одна из таких встреч в 2013 г. произошла после почти двухлетней паузы. Многие критиковали президента за то, что он уделял недостаточно вни-

мания проблеме безработицы среди цветного населения, а в свою администрацию привлек слишком мало афроамериканцев. Однако на прямую и публичную критику Б. Обамы как “своего” президента черный кокус все-таки не решился.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ ПЛАТФОРМА

Во внешней политике черный кокус традиционно ориентирован на вопросы социального равенства и справедливости. Он активно поддерживал движение против апартеида в Южной Африке, обратил внимание мировой общественности на проблему геноцида в Дарфуре, выступал за продление статуса беженцев из Либерии, ставших жертвами гражданской войны, принимал активное участие в координации деятельности Красного Креста и Агентства по международному развитию, действующего под эгидой госдепартамента, после разрушительного землетрясения на Гаити.

Современная повестка черного кокуса во внешней политике формулируется достаточно широко, включая в себя защиту таких универсальных ценностей, как защита человеческого достоинства, прав человека, терпимость и уважение всех народов мира. Во время правления Б. Обамы кокус заметно активизировал свою внешнеполитическую деятельность. Многие его члены считают, что в эпоху глобальной экономики черные американцы должны проявлять интерес к внешней политике, так как между глобальными процессами и ситуацией с занятостью внутри США есть неразрывная связь. В итоге кокус сформировал целевые группы [14] для мониторинга внешнеполитических проблем.

Группа по международным отношениям и национальной безопасности изучает важнейшие материалы, связанные с вопросами обороны, военных интервенций за границей, защиты американских граждан за рубежом, развития внешней торговли и международной экономики. Эта целевая группа особенно внимательно следит за работой таких комитетов Конгресса, как: по делам вооруженных сил, иностранным делам, разведке и внутренней безопасности.

Группа по Африке нацелена на проблемы финансовой помощи и культурных обменов США со странами Африканского континента. Этот интерес обусловлен перспективами экономического сотрудничества, которые могут открыться для афроамериканцев по мере того, как развивающиеся государства будут вовлекаться в схемы глобальной экономики. Согласно прогнозам, именно Африка в течение пяти ближайших лет будет сохранять самые высокие в мире темпы экономического роста.

Группа по иммиграционной реформе сосредоточена на изменении американского законодатель-

ства с тем, чтобы облегчить получение гражданства иммигрантами, в том числе нелегальными. Эта целевая группа защищает прежде всего интересы практически 400 тыс. выходцев из Африки, Латинской Америки и государств Карибского бассейна. Но дело усложняется тем, что общее количество незаконных мигрантов в США достигает примерно 5 млн человек [15], поэтому упрощение процедуры чревато обострением социальных проблем.

При отмеченном выше дефиците внимания к инициативам черного кокуса по вопросам внутренней политики, во внешней политике Б. Обама весьма прагматично использовал кокус тогда, когда ему не хватало поддержки внутри Демократической партии. В 2013 г. советник по национальной безопасности С. Райс пригласила представителей кокуса на закрытое совещание по конфликту в Сирии и судьбе режима Б. Асада. Сам Б. Обама не присутствовал на встрече, однако он передал через своего представителя собственные ремарки и затем ответил на возникшие у членов кокуса вопросы. В своем обращении президент просил санкционировать военный удар по Сирии за якобы нарушение норм международного права и предполагаемое использование режимом химического оружия против собственных граждан. Но неожиданно он столкнулся с протестом против военных мер, который инициировала член кокуса Б. Ли, позже назначенная представителем США в Генеральной Ассамблее ООН 68-го и 70-го созывов. Кстати, именно она поддержала инициативу России по передаче сирийского химического оружия под контроль международного сообщества для последующего уничтожения.

В ряде случаев Б. Обама получил поддержку черного кокуса в области внешней политики. В 2014 г. его делегаты впервые посетили Израиль, где поспособствовали возвращению к мирным переговорам израильского и палестинского лидеров. Кроме того, они открыто поддержали позицию госсекретаря Дж. Керри по постепенному снятию санкций с Ирана в обмен на остановку его ядерных программ, а также инициативы по мирному сосуществованию Израиля и Палестины [16]. Обама удалось мобилизовать кокус, чтобы получить достаточное количество голосов среди демократов, когда речь шла о лоббировании законопроекта по Соглашению о Транстихоокеанском партнерстве и голосовании по нему без поправок оппонентов.

Черный кокус во взаимодействии с различными организациями демократической ориентации (*Center for Democracy in Americas, Institute for Policy Studies, Pastors for Peace*) внес значительный вклад в нормализацию отношений США с Кубой. Уже в начале своей карьеры в Конгрессе Б. Ли, давно проявлявшая симпатии к левым взглядам и орга-

низациям, выступала за снятие блокады и нормализацию отношений с Кубой. Вместе с другими членами кокуса она принимала участие в межпартийной комиссии по американо-кубинским отношениям в период администрации Б. Клинтона и многочисленных визитах на Кубу. При поддержке Б. Обамы в 2009 г. черный кокус провел встречу с кубинским лидером Р. Кастро, на которой было подтверждено, что оба государства имеют взаимный интерес к нормализации отношений. Интересно, что без ведома госдепартамента США, но по инициативе членов кокуса была организована еще одна встреча – с Ф. Кастро [17]. Таким образом, по линии публичной дипломатии черный кокус подготовил восстановление официальных дипломатических отношений с Кубой. В итоге в 2016 г. состоялся исторический визит Б. Обамы в Гавану в сопровождении большой делегации Конгресса. На встрече обсуждались вопросы восстановления торгово-экономических отношений.

Гуманитарные проблемы оставались одним из главных приоритетов в работе черного кокуса в сфере внешней политики. И по этому направлению ему удавалось добиться от Белого дома реагирования на внешнеполитические вызовы. В частности, так закончился протест четырех членов кокуса против событий в Нигерии, где члены военного формирования радикальной исламистской организации “Боко Харам”, выкрад 250 школьниц, продавали их в рабство по 12 долл. Кокус добился, чтобы Б. Обама отдал распоряжение помочь нигерийскому правительству в подготовке переговоров с экстремистами, а также в разработке мер по принуждению “Боко Харам”, включая военные средства. Он также выдвинул инициативу по созданию международного фонда помощи жертвам этой организации.

Другим направлением внешнеполитической активности черного кокуса стало сотрудничество в области международного образования. Наиболее перспективным партнером США в этой сфере кокус считает КНР. В 2013 г. впервые состоялся визит делегации кокуса в континентальный Китай и Гонконг, где обсуждались перспективы программ студенческого обмена для афроамериканских студентов, которых будут направлять изучать китайский язык в течение двух лет. В итоге было подписано соглашение о получении 400 стипендий для студентов тех штатов, которые представляют в Конгрессе члены черного кокуса. Кроме этого, еще 1000 стипендий предназначены для исторически черных колледжей, возникших в США вскоре после отмены рабства [18].

Особое место в деятельности кокуса заняла борьба за иммиграционную реформу, касающаяся прежде всего выходцев из Африки и государств

Карибского бассейна. Члены кокуса пытаются оказать влияние непосредственно на президента, доказывая, что реформа не должна привести к сокращению потока иммигрантов из государств с высоким процентом черного населения. Именно такой сценарий возможен при варианте законопроекта, поддержанного Сенатом. Проблему эксперты видят в одобренных последним критериях, по которым, например, преимущества в получении вида на жительство получают люди с академической степенью. Поскольку очевидно, что образовательный уровень афроамериканцев ниже, в данных критериях кокус усматривает наследие идеологии расизма.

К окончанию президентства Б. Обамы в планах черного кокуса не было обозначено дальнейшей активизации в сфере внешней политики. На первом месте оставались внутриполитические проблемы афроамериканцев. Тем не менее он сформулировал основные внешнеполитические принципы, которыми собирался руководствоваться в случаях каких-то знаковых событий, требующих реакции законодателей:

- равенство всех членов “мирового сообщества”;
- уважение к международному праву;
- поддержка деятельности ООН как самой важной международной организации;
- акцент на ненасильственных методах внешней политики США [7, p. 7].

ЧЕРНЫЙ КОКУС В ЭПОХУ Д. ТРАМПА

На выборах президента 2016 г. черный кокус с самого начала поддержал Х. Клинтон, которая объявила себя защитницей наследия первого афроамериканского президента Б. Обамы [19]. Эта поддержка в конечном счете помогла ее победе над другим претендентом от Демократической партии – Б. Сандерсом. В том же ключе афроамериканка Л. Линч, занимавшая пост генерального прокурора США (27 апреля 2015 г. – 20 января 2017 г.), заявила, что Х. Клинтон не будет предъявлено обвинение по делу о нарушении правил служебной переписки по электронной почте [20]. Причем расследование ФБР показало, что вопреки заявлениям Х. Клинтон (что она не посылала засекреченные сообщения) в ее компьютере все же было найдено около 100 подобных писем [21]. Скандал, который всячески пытались раскрутить республиканцы, был связан с тем, что на посту государственного секретаря Х. Клинтон использовала для приема и передачи секретных данных личную электронную почту. В то же время в пылу предвыборной риторики кандидат от Республи-

канской партии Д. Трамп был объявлен представителями черного кокуса расистом, причем наиболее радикальным за всю американскую историю [22].

Надо сказать, что во время избирательной кампании Д. Трампа не совсем удачно повел диалог с афроамериканцами. Он попытался максимально воспользоваться неудачами в социальной политике Б. Обамы. Но его фраза: “А вам-то что терять?”, обращенная к представителям цветного населения страны, многими была воспринята как бесцеремонная. При этом, как следует из интервью влиятельного члена кокуса К. Басс, Д. Трамп, уже заняв пост главы государства, весьма смутно представлял себе, что такое черный кокус Конгресса, и какими возможностями и политическим весом обладает [23]. Тем не менее он сразу же выразил готовность работать с ним и попросил организовать встречу с его представителями.

Победа Д. Трампа вызвала глубокое разочарование черного кокуса. Следует отметить, что шансы для некоторых компромиссов существовали, поскольку Трамп с самого начала и так имел недостаточно сильные позиции даже в своей партии. С другой стороны, около четверти членов кокуса считали возможным работать с Д. Трампом [24]. Черный сенатор Т. Скотт в интервью *CBS News* подчеркнул, что позиция в отношении Д. Трампа должна строиться исходя из его реальных шагов в Белом доме, и все сообщества, представляющие меньшинство, должны отвечать на любые конструктивные идеи администрации [25]. Но большинство кокуса заняло совсем иные позиции.

Руководство кокуса заявило о намерении жестко защищать интересы афроамериканцев в условиях численного превосходства республиканцев в Конгрессе. Они высказали опасения, что Трамп способен лишить общество социальных завоеваний по борьбе с расизмом, отбросив его на десятилетия назад. Новый президент получил еще более многочисленный (49 человек) и более агрессивный кокус. Как сказал его лидер конгрессмен Дж. Баттерфилд: “Последствия слишком ужасны, чтобы мы оставались в нерешительности” [26]. Черный кокус, так и не рискнув подвергнуть “своего” президента заслуженной критике за комплекс нерешенных проблем черного населения, теперь переадресовал негативное “наследие” Б. Обамы Д. Трампу, заранее обвинив его во всех возможных негативных последствиях.

От имени кокуса президенту была вручена целая программа действий под названием “Нам есть что терять” – с явным намеком на его неудачную фразу. Программа представляла собой комплекс достаточно радикальных мер, часть которых явно была несовместима с предвыборной платформой Д. Трампа:

- расширение избирательных прав малоимущих и бывших осужденных;
- реформа судебной системы, дискриминирующей цветных граждан (которую так и не провел Б. Обама);
- отмена планируемых налоговых сокращений для сверхбогатых;
- развитие за счет государственных субсидий более доступного образования и рабочих мест для национальных меньшинств;
- отмена планов по сворачиванию медицинской реформы Б. Обамы.

Программа начиналась с напутствия лично Д. Трампу: “Если президент Трамп искренен в своей заинтересованности развивать черное сообщество, тогда этот документ должен быть руководством для его администрации” [27, р.5]. Ультимативный тон заявления красноречиво свидетельствовал, как сложно будет наладить конструктивный диалог. В свою очередь Д. Трамп по своему пытался сделать шаги навстречу, объявив вскоре после вступления в должность о “Новом курсе для черной Америки”, где были даны обещания расширить ряд социальных программ по оказанию помощи афроамериканцам. Однако эти действия нового президента не способствовали налаживанию диалога с негритянской общиной. Наоборот, они вызвали острую критику со стороны кокуса, который утверждал, что Д. Трамп, по сути, остановил социальные программы Б. Обамы и тем самым усугубил проблемы цветного населения [28].

Резкое ухудшение отношений кокуса с президентом произошло в июне 2017 г., когда его члены демонстративно отказались прийти на встречу по приглашению Д. Трампа. Они сослались на то, что предлагаемый администрацией бюджет ведет к урезанию социальных программ, а чиновники администрации так и не ответили на восемь писем конгрессменов по этому поводу [29]. Уже позже, в начале 2018 г., администрация пошла на увеличение социальных программ под давлением демократов и представителей кокуса.

Социальные программы, видимо, будут оставаться сложным вопросом в отношениях Д. Трампа и черного кокуса. Дело в том, что при Б. Обаме была сделана ставка на расширение вовлеченности афроамериканцев в процессы управления на самых разных уровнях — органах исполнительной и законодательной власти, системе образования, высокотехнологичном бизнесе и пр. Подобный подход вполне бы вписался в политику демократов в случае победы Х. Клинтон, но администрация Д. Трампа трактует концепцию толерантности не как систему уступок определенным группам насе-

ления, а как равенство стартовых возможностей. Подобные проблемы возникают у администрации Трампа и в сфере регулирования программ социальной помощи, образования и миграционной политики.

Конфронтацию черного кокуса с Д. Трампом вызвали и события в Шарлотсвилле (шт. Вирджиния). Поводом для конфликта послужила реакция президента на беспорядки в этом городе, которые учинили ультраправые. Она была расценена как невнятная (поначалу он объявил, что виноваты как “правые”, так и “левые”) и запоздалая. Д. Трампу пришлось уволить влиятельного советника С. Бэннона, которого обвиняли в покровительстве правым движениям. Однако этим дело не кончилось: пять членов кокуса поставили вопрос об импичменте президента, подав в нижнюю палату Конгресса проект резолюции *H Res 646*. В ее тексте в качестве основания для импичмента приводятся несколько публичных высказываний Д. Трампа, в которых конгрессмены усмотрели расизм, белый национализм и антисемитизм [30]. Эта инициатива черного кокуса продемонстрировала тот факт, что он участвовал в многоходовой кампании, проводимой демократами по отстранению президента от власти.

В сфере внешней политики кокус присоединился к жесткой критике Д. Трампа со стороны Демократической партии. Наибольший резонанс получила тема вмешательства России в президентские выборы в США. Члены кокуса выделили три формы российского влияния:

- вмешательство в работу системы голосования в режиме онлайн;
- кибератака спецслужб РФ, в результате которой данные из Национального комитета Демократической партии по избирательной кампании Х. Клинтон попали в руки *WikiLeaks*;
- многолетняя дезинформация американских граждан через соцсети Интернета, направленная на углубление социальных различий в обществе.

Бывший офицер морской разведки и специалист по сбору информации М. Нэнс на заседании черного кокуса заявил, что Национальный комитет Демократической партии подвергся атакам российских спецслужб в лице ФСБ и ГРУ. По его словам, “хотя атаку нельзя было увидеть, ее можно было почувствовать”. Украденная информация якобы была использована Россией для ведения гибридной войны. М. Нэнс утверждал, что РФ проводила операции гибридного типа в Грузии, Эстонии, Нидерландах, Украине, а теперь и в США, вмешавшись в выборы на стороне Д. Трампа. По его мнению, расследование Конгрессом того, как произошла утечка информации, — важнейший

приоритет политики национальной безопасности государства [31]. В течение 2017–2018 гг. в Конгрессе была проведена целая серия слушаний по этому поводу.

По итогам расследования 21 декабря 2018 г. был опубликован пресс-релиз черного кокуса, в котором говорилось, что во время президентской кампании 2016 г. “сотни и тысячи избирателей из меньшинств были лишены гражданских прав еще до того, как они смогли войти в кабинку для голосования... это была тщательно организованная попытка российских агентов использовать платформы СМИ, чтобы помешать явке черных избирателей” [32].

Такая позиция кокуса была основана на докладе комитета по разведке Конгресса США от 8 мая 2018 г., в котором говорилось, что “была предпринята беспрецедентная скоординированная киберкампания против государственной системы выборов”. Однако аргументы, приводимые в докладе, имеют довольно противоречивый и неубедительный характер. Комитет по разведке пришел к выводам, что активность хакеров, связанных с российским правительством, проявлялась в сканировании баз данных для поиска уязвимых мест; попытках проникновения в эти базы; нескольких случаях копирования персональных данных избирателей. Но случаев манипуляции итогами выборов не было обнаружено — так же, как и фактов искажения или уничтожения персональных данных избирателей. В итоге лишь “в небольшом количестве избирательных округов *могли иметь* место случаи внешнего влияния на выборы” (курсив. — Авт.) [33]. Но в чем же тогда “беспрецедентность” атаки?

Важно, что оценки хакерской деятельности делались только на основе докладов, поступивших из отдельных штатов, то есть конкретные данные по линии ФБР или Министерства внутренней безопасности не использовались. Такое ведомство, как Агентство национальной безопасности, которое по роду службы занимается данными вопросами, вообще не упоминается в докладе Комитета по разведке. Таким образом, как и в других случаях, проблема киберугроз применительно к выборам была нарочито политизирована и, как следствие, гипертрофирована. Даже если “сотни и тысячи” цветных избирателей не пришли на выборы под влиянием мифических русских хакеров, как считает черный кокус, могло ли это сильно изменить итоги голосования в масштабах США?

Следует отметить, что критику со стороны черного кокуса в адрес президента вызывает как политическая непоследовательность, так и манера публичных выступлений Д. Трампа. Так, на обсуждении проблем иммигрантов из Сальвадора, Гаити и стран Африки, он назвал эти государства

“дырявыми” и задался вопросом, почему бы США не принимать людей из таких стран, как Норвегия. Когда сенаторы-демократы довели до Трампа намерение черного кокуса подать свои предложения по проблемам иммигрантов, тот ответил, что его не интересует мнение кокуса по данному вопросу [34]. Отмена льгот для 60 тыс. беженцев с Гаити (после землетрясения 2010 г.), которым Д. Трамп публично предложил вернуться на родину, также вызывали справедливые возмущение и обвинения в расизме [35].

Что касается черного кокуса, то его лидер С. Ричмонд внес в нижнюю палату резолюцию, осуждавшую риторику президента и выражавшую поддержку государствам, “униженных Д. Трампом”. Выдвижение резолюции поддержали 130 конгрессменов, включая руководство Демократической партии [36]. Конечно, принятие подобных резолюций, в которых выражается отношение Конгресса к той или иной проблеме, не накладывает прямых обязательств на президента. В то же время для него это “потеря очков” в условиях острейшей внутривластной борьбы.

Однако было бы преувеличением думать, что кокус в своей критике президента полностью следует за демократами, которые прилагают все усилия для отстранения его от власти. Характерным примером служит ситуация в Венесуэле, где Д. Трамп поддержал самопровозглашенного президента Х. Гуаидо и публично пообещал ввести войска, если законный президент Н. Мадуро не сложит полномочия. В отличие от большинства демократов, которые вместе с республиканцами поддерживают имперские инициативы Вашингтона, черный кокус выступает против силового вмешательства США в дела Венесуэлы. Это соответствует тем принципиальным установкам, которые были сформулированы кокусом еще во время президентства Б. Обамы. На слушаниях в нижней палате Конгресса влиятельный член кокуса Г. Мур заявил, что Соединенным Штатам следует придерживаться многосторонней дипломатии, чтобы преодолеть кризис. Любые санкции должны быть направлены на конкретных чиновников, а не вести к ухудшению гуманитарной ситуации в стране. Г. Мур также предложил снять с должности специального посланника Белого дома по делам Венесуэлы Э. Абрамса, политические взгляды которого, по мнению конгрессмена, не позволят найти мирного решения [37].

Таким образом, начиная со времени президентства Б. Обамы, черный кокус убедительно продемонстрировал свою возросшую политическую активность. Это было наиболее заметно в междуна-

родной сфере. Особенность его политики состоит в том, что оценка внешней политики в целом и выбор фокуса деятельности определялись внутриполитическими факторами, связанными с решением проблем афроамериканцев, а также других этнических групп и беднейших слоев населения. Другая особенность — относительная самостоятельность от политики Демократической партии в Конгрессе, несмотря на то что все члены черного кокуса принадлежат к этой партии. Показательна его поддержка позиции России по конфликту в Сирии, а также возражения против силового варианта политики США в отношении Венесуэлы.

Отметим, что для Б. Обамы, первого черного президента США, проблемы цветного населения так и не стали важнейшим приоритетом его внутренней политики. Это вызвало определенное разочарование кокуса, который, впрочем, не отказался от поддержки “своего” президента. Как следствие, взаимодействие между ними не было столь активным, как того можно было бы ожидать. Очевидно, что такому положению дел немало способствовали как недостаточные решимость и последовательность Б. Обамы, так и его постоянная борьба с республиканцами, которые в конце концов и вовсе получили большинство в обеих палатах Конгресса.

После победы Д. Трампа влияние афроамериканцев на политические процессы США сохраняется. Но отношения президента с черным кокусом складываются в большей степени как конфронтационные. Негативную роль сыграли и острая борьба демократов с республиканцами, и личный стиль

президента, к тому же не имеющего твердой поддержки в своей собственной партии. Внешнеполитическая проблематика в деятельности черного кокуса вынужденно отошла на задний план на фоне не утихающего внутриполитического кризиса. В этом плане кокус пока не сумел выработать собственного стратегического видения, а придерживается в основном тактики реагирования на наиболее острые проблемы, в особенности имеющие гуманитарную составляющую. В силу нерешенности многих социальных вопросов внутри страны, на которых и сосредоточен черный кокус, его политическая активизация имеет неоднозначные последствия для США. В целом у кокуса критический взгляд на политику Д. Трампа, но в случае, если острота межпартийной борьбы ослабнет, он может с более конструктивных позиций отнестись к инициативам исполнительной власти.

По мере отхода американского истеблишмента от гипертрофированной антироссийской риторики стоит подумать о том, что Россия могла бы с пользой для себя сотрудничать с черным кокусом по различным направлениям. Особенно важны его обширные связи в Конгрессе и влияние на политику США в отношении государств Латинской Америки и Африки. Как показывает опыт деятельности кокуса, он открыт для взаимодействия по самым разным каналам: традиционная и публичная дипломатия, межпарламентские связи, межгосударственные и общественные организации, включая религиозные.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Wickham D. *Bill Clinton and Black America*. New York, Ballantine Books, 2002. 320 p.
2. Manning J., Shogan C. *African American Members of the United States Congress: 1870–2018*. December 28, 2018. Washington, Congressional Research Service, 2018. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30378.pdf> (accessed 09.02.2019).
3. Copson R. *The Congress Black Caucus and Foreign Policy (1971–2002)*. New York, Novinka Books, 2003. 50 p.
4. *CBC Tech 2020: Year Review*. Available at: <https://cbc.house.gov/uploadedfiles/cbctech2020yir-fv3.pdf> (accessed 02.02.2019).
5. Rhodan M. *Congress Now Has More Black Lawmakers than Ever Before*. January 6, 2015. Available at: <https://time.com/3655532/congress-african-american/> (accessed 22.07.2018).
6. Manning J., Shogan C. *African American Members of the United States Congress: 1870–2011*. April 8, 2011, Washington, Congressional Research Service, 2011. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20110408_RL30378_146962501382704a9bd406e4d38d80d373085f14.pdf (accessed 22.10.2018).
7. *114th Congress. First Session. Year in Review*. Washington, CBC, 2016. Available at: https://cbc.house.gov/uploadedfiles/2015_cbc_year_in_reviewfinal.pdf (accessed 20.11.2018).
8. *Congressional black Caucus foundation*. Available at: <https://www.cbcfinc.org/> (accessed 03.12.2018).
9. Logan E. Barack Obama, the politics of race, and classed constructions of racial blackness. *The Sociological Quarterly*, 2014, vol. 55, no. 4, pp. 653–682. DOI:10.1111/tsq.12071
10. *CBC Tech 2020: Year Review*. Available at: <https://cbc.house.gov/uploadedfiles/cbctech2020yir-fv3.pdf> (accessed 22.10.2018).
11. Williams S. Congressional obstruction and the black agenda: why Obama’s critics are letting congress off the hook and shortchanging the development of effective political activism. *Psychosociological Issues in Human Resource Management*, 2014, vol. 2, no. 2, pp. 7–26.
12. Lopez I. *Dog Whistle Politics: How Coded Racial Appeals Have Reinvented Racism and Wrecked the Middle Class*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 304 p.
13. Taylor K. *Barack Obama’s original sin: America’s post-racial illusion*. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/13/barack-obama-legacy-racism-criminal-justice-system> (accessed 12.07.2018).

14. *Taskforces and Working Groups* Available at: <https://cbc.house.gov/issue-leaders/> (accessed 12.07.2018).
15. Стурюа М. *Открылся 114-й Конгресс США: в обстановке снежного бурана и политических противоречий*. [Sturua M. *Otkrylsya 114-i Kongress SSHA: v obstanovke snezhnogo burana i politicheskikh protivorechii* [The 114th U.S. Congress is opened in the stormy weather and political controversies]. Available at: <https://www.mk.ru/politics/2015/01/11/otkrylsya-114y-kongress-ssha-v-obstanovke-snezhnogo-burana-i-politicheskikh-protivorechiy.html> (accessed 22.07.2018).
16. Ahren R. *From small-town mayor to pro-Israel congresswoman*. Available at: <https://www.timesofisrael.com/from-small-town-mayor-to-pro-israel-congresswoman/> (accessed 11.01.2019).
17. *Congresswoman Barbara Lee: Still stuck in the Cold War*. Available at: https://jmw.typepad.com/political_warfare/2009/04/congresswoman-barbara-lee-still-stuck-in-the-cold-war.html (accessed 31.07.2018).
18. *Congressional Black Caucus Chair Marcia L. Fudge's Statement on the CBC's First Delegation to China*. Available at: <https://aprildryan.com/2013/08/12/congressional-black-caucus-chair-marcia-l-fudges-statement-on-the-cbcs-first-delegation-to-china/> (accessed 24.07.2018).
19. *Congressional Black Caucus backs Hillary Clinton*. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/congressional-black-caucus-to-back-hillary-clinton/> (accessed 24.07.2018).
20. *Минюст США закрыл дело о переписке Хиллари Клинтон*. [Department of Justice closed the case on Hilary Clinton's correspondence (In Russ.)] Available at: <https://www.bbc.com/russian/news-36731526> (accessed 24.07.2018).
21. *Главу ФБР вызвали в конгресс США в связи с перепиской Хиллари Клинтон* [The FBI head was summoned to the U.S. Congress with regard to Hillary Clinton's correspondence (In Russ.)] Available at: <https://www.bbc.com/russian/news-36728215> (accessed 24.07.2018).
22. Salaky K. *Steve King Labels Congressional Black Caucus The 'Self-Segregating Caucus'*. Available at: <https://talkingpointsmemo.com/livewire/steve-king-congressional-black-caucus-self-segregating> (accessed 10.02.2019).
23. *Member of Congressional Black Caucus: Trump Has Brought Normalized Racism To White House*. Available at: <https://www.npr.org/2018/01/20/579443004/member-of-congressional-black-caucus-trump-has-brought-normalized-racism-to-whit> (accessed 12.11.2018).
24. Grimm R., Fuller M. *Donald Trump's Path To 300 House Votes On Infrastructure Runs Through The Black Caucus*. Available at: https://www.huffpost.com/entry/donald-trump-infrastructure-congressional-black-caucus_n_5862def1e4b0d9a5945970f5 (accessed 16.11.2018).
25. *Black Congressmen Plan Ways to Counter Trump Policies*. Available at: <https://www.newsmax.com/Politics/CBC-Trump-Policies/2017/01/02/id/766427/> (accessed 16.11.2018).
26. Holland J. *Congressional Black Caucus to be more aggressive under Trump*. *The Denver Post*, 08.01.2017. Available at: <https://www.denverpost.com/2017/01/08/congressional-black-caucus-aggressive-trump/> (accessed 15.01.2017).
27. *We have a lot to lose. Solutions to advance black families in the 21th century*. Available at: https://cbc.house.gov/uploadedfiles/2017.03.22_cbc_we_have_a_lot_to_lose_v5.pdf (accessed 15.01.2018).
28. Evans D. *A Response to President Trump's Inaugural Address & New Deal for African-Americans*. Available at: <https://evans.house.gov/media-center/press-releases/response-president-trump-s-inaugural-address-new-deal-african-americans> (accessed 15.10.2018).
29. Duster Ch. *CBC declines meeting with Trump: pur concerns fell on deaf ears*. Available at: <https://www.nbcnews.com/news/nbcblk/cbc-declines-meeting-trump-our-concerns-fell-deaf-ears-n775311> (accessed 15.10.2018).
30. *H. Res. 646*. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-resolution/646/text> (accessed 13.12.2018).
31. *Statement of Malcolm Wrightson Nance to the Congressional Black Caucus. 1 March, 2017*. Available at: https://cbc.house.gov/uploadedfiles/nance_statement_cbc_panel.pdf (accessed 12.12.2018).
32. *CBC Statement on Russian Attempts to Suppress African American Turnout in the 2016 Election*. Available at: <https://cbc.house.gov/news/documentsingle.aspx? DocumentID=972> (accessed 12.12.2018).
33. *Russian Targeting of Election Infrastructure during the 2016 Election: Summary of Initial Findings and Recommendations May 18, 2018*. Available at: <https://www.burr.senate.gov/imo/media/doc/RussRptInstlmt1-%20ElecSec%20Findings, Recs2.pdf> (accessed 12.12.2018).
34. *Member of Congressional Black Caucus: Trump has Brought Normalized Racism to White House*. Available at: <https://www.npr.org/2018/01/20/579443004/member-of-congressional-black-caucus-trump-has-brought-normalized-racism-to-whit> (accessed 12.12.2018).
35. Dawsey J. *Trump derides protections for immigrants from 'shithole' countries*. Available at: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-attacks-protections-for-immigrants-from-shithole-countries-in-oval-office-meeting/2018/01/11/bfc0725c-f711-11e7-91af-31ac729add94_story.html?noredirect=on&utm_term=.d0fc30265e7d (accessed 11.12.2018).
36. McCaskill N. *Black caucus chairman pushes to censure Trump over 'shithole' remark*. Available at: <https://www.politico.com/story/2018/01/18/trump-censure-congressional-black-caucus-346282> (accessed 16.12.2018).
37. The situation in Venezuela. *Congressional Record*, vol. 165, no. 21. (Extensions of Remarks – February 04, 2019). Available at: <https://www.congress.gov/116/crec/2019/02/04/CREC-2019-02-04-pt1-PgE126-4.pdf> (accessed 16.12.2018).

**CONGRESSIONAL BLACK CAUCUS:
THE ROLE IN MAKING THE U.S. DOMESTIC AND FOREIGN POLICIES**

(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 10, pp. 67-77)

Received 13.02.2019.

Valery N. KONYSHEV (konyshev06@mail.ru),

St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya Nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation.

Alexandr A. SERGUNIN (sergunin60@mail.ru),

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University), The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation;

St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya Nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation.

The article examines the role of the Congressional Black Caucus (CBC) in the U.S. domestic and foreign policy making during the Barack Obama and Donald Trump administrations. The CBC structure, functions, main activities and relations with the executive power are analyzed. The CBC is one of the most influential congressional factions, which both other legislators and the executive branch of government reckon with. Under the Obama administration, CBC demonstrated the growing interest in foreign policy issues. At the same time, the U.S. color population-related problematique remained the CBC's highest priority. Barak Obama, the first U.S. black president, failed to meet color people's expectations while the black community viewed him as "its representative" in the government. He did not pay proper attention to the U.S. ethnic communities' needs. On the one hand, his presidency was affected by tensions between Republicans and Democrats in the Congress which impeded implementation of his legislative agenda oriented to the color peoples' needs. On the other hand, President Obama's personal style was characterized by inconsistency and the lack of political will which again negatively affected his relations with the Afro-American community. Nonetheless, with the CBC support, a number of color population-focused programs have been launched in the areas, such as education, health care, social adaptation and immigration policies. Under the Republican president Donald Trump, the CBC retained its influence on American political process. However, its relations with the White House are of conflictual rather than cooperative nature. Particularly, the CBC is discontent with Trump's policies in areas such as inter-ethnic relations, social security, health care, education, and immigration. The Black Caucus believes that Trump tries to undermine the fundamentals and achievements of Obama's social policies that were beneficial for the U.S. color population and poor people. Given the CBC-Trump controversies on domestic policy issues, the Caucus does not pay much attention to the foreign policy problematique preferring to react to specific international challenges (for example, humanitarian issues or potential U.S. military interventions abroad) rather than to have a proactive foreign policy strategy. It should be noted, however, that the CBC does not completely identify itself with the Democratic party's political course (although all its members are Democrats). For example, the CBC didn't not support Washington's hegemonic ambitions and actions in the cases of the Syrian and Venezuelan crises or Trump's overtly pro-Israeli policies in the Near East. Hopefully, in the future, when (and if) the U.S. political establishment will start to overcome its Russophobia, Moscow could cooperate with the CBC taking into account its important role in shaping Washington's African and Latin American policies. As the CBC's previous political activities demonstrate, this grouping can be open for cooperation in different ways, such as traditional and public diplomacy, inter-parliamentary links, intergovernmental and non-governmental organizations, and so on.

Keywords: U.S. Congressional Black Caucus, domestic policy, foreign policy, Barack Obama, Donald Trump.

About authors:

Valery N. KONYSHEV, Doctor of Political Science, Professor.

Alexandr A. SERGUNIN, Doctor of Political Science, Professor.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-10-67-77