

Д. В. Дорофеев

**Предпосылки изменения
внешнеполитического механизма в США:
1781-1787 гг.**

В исследовании анализируются, предпосылки и процесс ревизии внешнеполитического механизма в США в период от принятия Статей Конфедерации в 1781 г. и до заседания Конституционного Конвента в 1787 г. В ходе работы были определены два этапа изменения внешнеполитического механизма в Соединенных Штатах: 1) принятие поправок к «Статьям Конфедерации», которое реализовывалось в 1781-1785 гг., и 2) разработка нового основополагающего закона – Конституции в 1785-1787 гг.

Ключевые слова: внешняя политика, США, Конституция, Конституционный Конвент, внешнеполитический механизм, федералисты и антифедералисты

В изучении истории внешней политики США в ранний период ключевое значение имеет проблема механизма принятия решений в данной сфере. Анализ внешнеполитического механизма позволяет понять не только специфику функционирования системы государственной власти, но и проследить влияние специфических факторов, действия которых определили становление курса Соединенных Штатов в международных отношениях XVIII в.

Эта тема в истории становления государственности США не получила всестороннего изучения, как это имело место с разработкой и принятием Конституции 1787 г. Однако в научных работах, ей посвященных, проблематика трансформации внешнеполитического механизма в США получила лишь одномерное освещение. В основном, учеными делается акцент на несовершенство механизма по «Статьям Конфедерации», указываются недостатки «комитетного» принципа при формировании решений по внешней политике. Эта тема находилась в фокусе внимания ведущих представителей экспертного сообщества американистов: Н. Н. Болховитинов, П. Варг, Ф. Гилб Дж. Далл, А. Деконд, Дж. П. Камински, Л. Каплан, К. Кеннеди, У. С. Коул, У. Лафебр, Дж. Э. Левайс, Р. Леопольд, А. С. Маныкин, Р. Б. Моррис, В. О. Печатнов, В. Н. Плешков, М-Ж. Россигноль, Х. Селески, В. В. Согрин,

М. О. Трояновская, У. А. Уилльямс, Р. Феррел, Дж. А. Фрай, А. А. Фурсенко, М. Хант, А. Э. Экес-мл. [1 – 7, 9 – 14, 16 – 28]. При этом практически неизученным является аспект эволюции рассмотрения делегатами Континентального Конгресса вопросов о необходимости трансформирования внешнеполитического механизма. Вне рассмотрения остается вопрос о подходах к организации внешнеполитического механизма через принятие поправок к «Статьям Конфедерации» или при помощи созыва Конституционного Конвента, на котором должен был быть создан новый основной закон Соединенных Штатов.

Целью исследования является восстановление последовательного процесса трансформации внешнеполитического механизма США в работе Континентального Конгресса в период от ратификации Статей Конфедерации в 1781 г. и до принятия решений на Конституционном Конвенте в 1787 г.

В соответствии с целью исследования, *задачами* его выступают: 1) выявление подходов к осуществлению изменения внешнеполитического механизма в США; 2) рассмотрение этапов ревизии механизма.

Процесс пересмотра внешнеполитического механизма США на основе «Статей Конфедерации» проходил в рамках общей ревизии организации государственной власти в североамериканском государстве. На протяжении 1780-1786 гг. процедура изменения внешнеполитического механизма эволюционировала до внесения поправок к созыву Конституционного Конвента. Несмотря на разную степень интенсивности, в обоих вариантах трансформации отображалась одна основная тенденция – определение «объема» полномочий Конгресса в сфере внешнеполитического механизма.

Борьба за внесение поправок в «Статьи Конфедерации»

(1781-1785 гг.)

Кампания за внесение изменений во внешнеполитический механизм началась сразу же после ратификации 1 марта 1781 г. «Статей Конфедерации». Спустя пять дней после этого события, 6 марта 1781 г., делегаты Континентального Конгресса избрали комитет в составе Дж. М. Варнума от

Род-Айленда, Дж. Мэдисона от Виргинии, Дж. Дуэйна от Нью-Йорка с целью подготовить схему полномочий Конгресса в соответствии с первой Конституцией Соединенных Штатов [15, Vol. XIX., p. 236].

Доклад комитета был подготовлен к 16 марта 1781 г. В источнике содержалось предложение внести поправку в Статью 13 о расширении полномочий Конгресса: в случае, если один или несколько штатов отказываются или пренебрегают решениями Конгресса или положениями «Статей Конфедерации», то Конгресс должен был получить право применить силу для того, чтобы разорвать торговые и внешние связи штата или штатов с иностранными государствами до того времени, пока они не станут выполнять союзные обязательства. Для изучения выводов доклада 2 мая делегаты Конгресса избрали «большой комитет» в составе Дж. Салливана, Дж. М. Варнума, А. Уарда, С. Хантингтон, Дж. Дуэйна, А. Кларка, Т. Смита, Н. Ван Дайка, Т. Бланда, Д. Кэрролла, С. Джонсона, Дж. Мэтьюса, У. Фью [Ibid., Vol. XX, p. 471].

Спустя полтора месяца, 20 июля, «большой комитет» представил делегатам итоговый документ, в котором радикальные предложения доклада от 16 марта были заменены более умеренной позицией: отрицалось право Конгресса применять санкции против внешнеполитической деятельности штата, за исключением состояния войны, когда высший орган власти в стране получал право вводить эмбарго не более чем на 60 дней [Ibid., Vol. XX, p. 773].

В тот же день делегаты избрали третий по хронологии комитет в составе Э. Рандольфа, О. Элсуорса, Дж. М. Варнума, которому предстояло подготовить толкование «Статей Конфедерации», план их полного исполнения и дополнительные статьи. Работа над документом заняла один календарный месяц. 23 августа доклад комитета был рассмотрен делегатами. В нем рекомендовалось внести поправку в «Статьи Конфедерации» о наделении полномочиями Конгресса предусматривать в договорах с иностранными державами его право открывать консульства, не обращаясь за утверждением

этого решения к легислатурам каждого отдельного штата [15, Vol. XXI, p. 893-896].

Исторические источники не дают возможности проследить, как этот вопрос рассматривался комитетом. Однако, точно известно, что решение по этому вопросу не было принято [8, p. 141].

Практически, на рекомендациях комитета в составе Э. Рандольфа, О. Элсуорса, Дж. М. Варнума внешнеполитическая проблематика была исчерпана. В последовавших дебатах 1781-1783 гг. о расширении полномочий Континентального Конгресса вопросы, касавшиеся внешнеполитического механизма, не рассматривались. В условиях войны за независимость, пересмотр как внешнеполитического механизма, так и всей Конституции, был недопустимым шагом, ставившим под угрозу существование Соединенных Штатов.

Положение меняется в послевоенное время, на рубеже 1783-1784 гг., когда в США становится известно о решении британского кабинета Уильяма Кавендиш-Бентинка от 2 июля 1783 г. о закрытии торговли для американских граждан в британской Вест-Индии.

Отреагировав на антиамериканские действия, 24 января 1784 г. делегаты Конгресса назначили комитет в составе А. Ли, Э. Джерри, Я. Рида с целью разработки обращения к населению США в связи с действиями Великобритании. Через два месяца, 22 апреля, комитет подготовил и представил доклад на рассмотрение делегатам, которые начали его обсуждение 30 апреля. В документе подчеркивалась необходимость принятия контрдействий на политику Великобритании, расширив полномочия Конгресса для ведения внешнеэкономической деятельности по защите и развитию американской торговли с иностранными государствами [15, Vol. XXVI, p. 50, 70-71, 269-71, 317-319].

На основе доклада делегатами было принято решение ввести временное, 15-летнее, право Конгресса запрещать ведение торгово-экономической деятельности штатов с иностранными державами, с которыми ранее были

подписаны договоры [8, Vol. 1, p. 319]. Это положение было принято и рекомендовано к утверждению legislatures штатов [15, Vol. XXVI, p. 322].

Усиление экономической депрессии после окончания американо-британской войны побудило торговые круги, особенно северных штатов, требовать расширения прав Континентального Конгресса в торговой сфере, делая их не временными, а постоянными [8, Vol. 1, p. 154]. В связи с этим, 5 декабря 1784 г. делегаты Конгресса приняли решение о создании комитета для выработки рекомендаций по регулированию торговли. В состав комитета были включены Дж. Джей, Э. Джерри, Дж. Монро, Р. Д. Спайт, У. Хьюстон [15, Vol. XXVIII, p. 17, 70, 148].

Несмотря на то, что доклад комитета о поправках к «Статьям Конфедерации» был готов 16 февраля, его не удавалось рассмотреть до 28 марта 1785 г. Содержание источника позволяет сделать вывод: члены комитета предлагали внести изменения в Раздел 1 Статьи 9. В основном предложения касались расширения полномочий Конгресса – этому институту предоставлялись права регулирования торговли штатов с иностранными державами [Ibid., p. 70, 148].

28 марта 1785 г. делегаты Конгресса не вынесли решение по расширению торговых полномочий, и вопрос был отложен. Его повторное рассмотрение проходило 13 и 14 июля 1785 г. [Ibid., p. 201-205.]. Дискуссия проходила в рамках противостояния «грузоперевозящих штатов» («*carrying states*». – Д. Д.) Севера и «сельскохозяйственных штатов» («*planting states*». – Д. Д.) Юга [8, Vol. 1, p. 155].

Переход от введения поправок к принятию новой Конституции

(1785-1787 гг.)

Второй период проходил уже после завершения войны за независимость – с 1785 г. по 1787 г. Именно в этот промежуток времени происходит отказ от идеи внесения поправок и принимается решение о созыве Конституционного Конвента. Необходимо отметить, что этот переход стал результатом победы в Континентальном Конгрессе сторонников сильного централизованного

правительства – федералистов – над своими оппонентами – антифедералистами, которые выступали за сохранение широких прав штатов.

Столкновения позиций привели к тому, что на протяжении всего 1785 г. решения о введении поправок к «Статьям Конфедерации» не удалось реализовать на практике. Делегаты вернулись к этому вопросу лишь весной 1786 г.

3 мая 1786 г., по инициативе Ч. Пинкни, Континентальный Конгресс принял решение о создании комитета по рассмотрению вопроса о полномочиях общегосударственного института власти в сфере внешнеторговой деятельности [15, Vol. XXX, p. 230]. Спустя 2 месяца, 3 июля, был учрежден состав комитета, в который вошли: С. Ливермор, Н. Дэйн, Дж. Мэннинг, У. С. Джонсон, М. Смит, Дж. К. Симмес, Ч. Петтит, Дж. Хенри, Х. Ли, Т. Бладуорс, Ч. Пинкни, У. Хьюстон. В рамках комитета был создан подкомитет в составе Ч. Пинкни, Н. Дэйна, У. С. Джонсон, который и подготовил текст документа [Ibid., p. 384].

7 августа комитет предложил 7 поправок к Статьям конфедерации, среди которых только в одной содержалась прежняя идея: наделить правом Конгресс регулировать торговлю штатов с иностранными государствами [15, Vol. XXXI, p. 495]. Делегаты приняли решение рассмотреть поправки 14 августа 1786 г., однако эта процедура так и не состоялась из-за противостояния между делегатами северных и южных штатов по вопросу о переговорах секретаря по иностранным делам США Дж. Джея с послом Испании в США Дон Диего де Гардоки. Дискуссия по этому вопросу велась делегатами с 16 по 22 августа, с 28 августа по 1 сентября [Ibid., p. 554, 565-570, 574 96, 596, 607, 609-613, 620-622], и ее ход сорвал рассмотрение вопроса о внесении поправок к «Статьям Конфедерации», так как южные штаты заблокировали этот процесс [28, p. 549].

Провал рассмотрения вопроса о принятии поправок стал толчком для реализации проходившего параллельно плана трансформации внешнеполитического механизма при помощи созыва Конституционного Конвента.

На протяжении порядка 6 лет идея проведения конвента циркулировала в американских политических кругах: о необходимости созыва его говорили еще в 1780 г. генерал Н. Грин, генерал Дж. Салливан, Т. Пэйн, А. Гамильтон [8, Vol. 1, p. 176]. Однако конкретные действия по реализации этой идеи стали предприниматься по причине малой вероятности принятия поправок к «Статьям Конфедерации»: 21 января 1786 г. легислатура штата Виргинии приняла решение об избрании пяти комиссаров для встречи с аналогичными представителями штатов с целью выработки решений в сфере регулирования торговли США. Виргинская инициатива привела к тому, что 11 сентября 1786 г. в г. Аннаполис, штат Мериленд, 12 делегатов от пяти штатов – Нью-Йорк, Нью-Джерси, Пенсильвания, Делавэр, Виргиния – собрались для выработки решений проблем, которые были предложены в январе 1786 г.

14 сентября, после трех дней работы, председатель Конвента Дж. Дикинсон предложил доклад, который был принят делегатами в качестве итогового документа. В источнике отмечалось наличие серьезных дефектов в организации федеральной системы власти, оказывавших негативное воздействие на внешнюю политику Соединенных Штатов [Ibid., p. 180, 184].

20 сентября 1786 г. делегаты Конгресса получили доклад конвента. 11 октября решением Конгресса был назначен комитет из 10 делегатов – Н. Дэйн, Н. Миллер, Дж. Стерджес, М. Смит, Л. Кадуолладер, Ч. Петтит, Д. Хенри, Э. Каррингтон, Дж. Буль, У. Фью – для рассмотрения документа [15, Vol. XXXI, p. 770].

Дальнейший ход событий, оказавший воздействие на сроки рассмотрения документа комитетом, был связан, во-первых, с отсутствием до 12 февраля 1787 г. кворума, что затягивало начало финансового года, а, во-вторых, из-за экономического и социально-политического кризиса – восстания Шейна в Массачусетсе, коллапса уплаты налогов в Пенсильвании, Виргинии, Южной Каролине [8, Vol. 1, p. 178-179]. Из-за социально-экономических сложностей только 21 февраля комитет предоставил доклад, в котором однозначно

выражалась необходимость созыва Конституционного Конвента во второй понедельник мая 1787 г. [15, Vol. XXXII, p. 74].:

В результате исследования можно сделать следующие выводы.

1. На протяжении 1781-1787 гг. в Соединенных Штатах шел процесс пересмотра Конституции, который вел непосредственно к ревизии внешнеполитического механизма. Последнее выражалось в том, что борьба за расширение полномочий Конгресса в сфере ведения внешнеторговых отношений с иностранными государствами стала одним из основных факторов трансформации внешнеполитического механизма, который был выработан на Конституционном Конвенте в сентябре 1787 г.
2. Изучение источников показало, что прослеживаются два подхода к трансформации внешнеполитического механизма в США. Первый связан с внесением поправок в «Статьи Конфедерации» на протяжении трех лет – с 1781 по 1783 гг. Однако эта кампания не могла быть успешной, так как проходила в условиях войны США за независимость: ревизия основ государственного устройства страны в столь неподходящий период грозила обернуться общественно-политическим кризисом, который мог бы подорвать государственную систему. Тем не менее, именно в этот период закладывается основа необходимости осуществления ревизии внешнеполитического механизма.

Второй подход – созыв Конституционного Конвента – мог быть реализован только в послевоенный период. Под воздействием кризисных явлений в экономике делегаты Континентального Конгресса возобновили дискуссию о необходимости пересмотра организации государственной власти в стране, которая остро нуждалась в модернизации, затрагивавшей и внешнеполитический механизм. Противостояние федералистов и антифедералистов привело к принятию решения о созыве Конституционного Конвента, на котором и был разработан, в рамках модернизации государства,

внешнеполитический механизм США, который функционирует и на современном этапе.

Источники и литература

1. История внешней политики и дипломатии США, 1775-1877 [Текст] / Отв. ред. академик Н. Н. Болховитинов. – Москва : Международные отношения, 1994. – 382 с.
2. История внешней политики США [Текст] / Владимир Олегович Печатнов, Александр Серафимович Манькин. – Москва : Международные отношения, 2012. – 672 с.
3. Плешков В. Н. Внешняя политика США в конце XVIII в. (Очерки англо-американских отношений) [Текст] / В. Н. Плешков. – Ленинград : Издательство «Наука», 1984. – 301 с.
4. Трояновская М. О. Дискуссии по вопросам внешней политики в США (1775-1823) [Текст] / Мария Олеговна Трояновская. – Москва : «Весь Мир», 2010. – 328 с.
5. Cole W. S. An Interpretive History of American Foreign Relations [Text] / Wayne S. Cole. – Homewood : Dorsey Press, 1974. – 520 p.
6. DeConde A. A History of American Foreign Policy [Text] / Alexander DeConde. – New York : Charles Scribner's Sons, 1963. – 932 p.
7. DeConde A. The American secretary of State : an interpretation [Text] / Alexander DeConde. – Westport : Greenwood Press, 1975. – 182 p.
8. Documentary history of the ratification of the constitution: in 25 vol. [Text] / Ed. by J. P. Kaminski, G. J. Saladino. – Madison : State Historical Society of Wisconsin, 1976 – 2013 p.
9. Dull J. R. A diplomatic history of the American Revolution [Text] / Jonathan R. Dull. – New Haven : Yale University Press, 1985. – 229 p.

10. Eckes A. E., Jr. *Opening America's Market : U. S. Foreign Trade Policy since 1776* [Text] / Alfred E. Eckes Jr. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1995. – 424 p.
11. *Encyclopedia of the American Revolution* [Text] / Ed. by Harold E. Selesky. – Detroit : Scribner, Thomson Gale, 2006. – 1380 p.
12. Fry J. A. *Dixie looks abroad : the South and U.S. foreign relations, 1789-1973* [Text] / Joseph A. Fry. – Baton Rouge : Louisiana State University Press, 2002. – 334 p. (5, 11-12).
13. Gilbert F. *To the Farewell Address : Ideas of Early American Foreign Policy* [Text] / Felix Gilbert. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – 181 p.
14. Hunt M. H. *The American Ascendancy : How the United States Gained and Wielded Global Dominance* [Text] / Michael H. Hunt. – Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2007. – 416 p.
15. *Journal of Continental Congress, 1774-1789: in 34 Vols.* [Text] / Ed. by E. Burnett. – Washington : U.S. Govt. print. Off., 1904-1937.
16. Kaplan L. S. *Colonies into nation: American diplomacy, 1763-1801* [Text] / Lawrence S. Kaplan. – New York : Macmillan, 1972. – 331 p.
17. Kennedy C. S. *The American Consul: A History of the United States Consular Service, 1776-1914* [Text] / Charles Stuart Kennedy. – New York : Greenwood Press, 1990. – 260 p.
18. Lafeber W. *The American Age : United States Foreign Policy at Home and Abroad* [Text] / Walter Lafeber. – New York : W. W. Norton. 1994 – 864 p.
19. Lefever E. W. *America's Imperial Burden : Is the Past Prologue?* [Text] / Ernest W. Lefever. – Boulder : Westview Press, 1999. – 208 p.
20. Leopold R. W. *The Growth of American Foreign Policy : A History* [Text] / Richard W. Leopold. – New York : Alfred A. Knopf, 1962. – 908 p.
21. Lewis J. E. *The American Union and the problem of neighborhood : the United States and the collapse of the Spanish empire, 1783-1829* [Text] / James E. Lewis. – Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1998. – 304 p.

22. Lewis J. E., Jr. The American Union and the Problem of Neighborhood : The United States and the Collapse of the Spanish Empire, 1783-1829 [Text] / James E. Lewis Jr. – Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1998. – 320 p.
23. Morris R. B. The Peacemakers. The Great Powers and the American Independence [Text] / Richard B. Morris. – New York : Harper & Row, 1965. – 527 p.
24. Rossignol M.-J. The nationalist ferment : the origins of U.S. foreign policy, 1789-1812 [Text] / Marie-Jeanne Rossignol. – Columbus : Ohio State University Press, 2004. – 274 p.
25. Sadosky L. J. Revolutionary Negotiations: Indians, Empires, and Diplomats in the Founding of America [Text] / Leonard J. Sadosky. – Charlottesville : University of Virginia Press, 2009.- 275 p.
26. The emerging nation : a documentary history of the foreign relations of the United States under the Articles of Confederation, 1780-1789 : in 3 vols. [Text] / Mary A. Giunta, J. Dane Hartgrove, Mary-Jane M. Dowd. – Washington : National Historical Publications and Records Commission, 1996.
27. The Shaping of American Diplomacy [Text] / Ed. by William Appleman Williams. – Chicago : Rand McNally, 1956. – 1155 p.
28. Timothy Bloodworth to Richard Caswell. New York, September 4th. 1786 / Letters of Delegates to Congress: in 24 Vols. [Text] / Ed. by P. H. Smith, R. M. Gephart. – Washington : Library of Congress: U.S. G.P.O., 1976-2000. – Vol. 23. – P. 549-550.

У дослідженні аналізуються, передумови і процес ревізії зовнішньополітичного механізму в США від прийняття Статей Конфедерації в 1781 р. і до засідання Конституційного Конвенту в 1787 р. В ході роботи було визначено два підходи до зміни зовнішньополітичного механізму в Сполучених Штатах: 1) прийняття поправок до «статей Конфедерації», яке реалізувалося в 1781-1785 рр., 2) розробка нового осикового закону – Конституції, що проходило у 1785-1787 рр.

Ключові слова: зовнішня політика, США, Конституція, Конституційний Конвент, зовнішньополітичний механізм, федералісти і антифедералісти

The study analyzes the background and the process of the revision of the foreign policy mechanism in the United States from adopting the Articles of Confederation in 1781, and till the

meeting of the Constitutional Convention in 1787, in the work it was identified two approaches to the change of the foreign policy mechanism in the United States: 1) the adoption of amendments to the "articles of Confederation", which was implemented in 1781-1785, and 2) the development of new aspen law – the Constitution, which took place in 1785-1787.

Key words: Foreign policy, the United States, Constitution, Constitutional Convention, a foreign policy mechanism, the Federalists and Antifederalists