



Валдайские
записки

#12 | Апрель 2015

Внешняя политика США после ноябрьских выборов 2014 года

Пол Сондерс

Для оценки возможных внешнеполитических последствий разворота направо в жизни Америки требуется многоуровневый подход, приспособленный к тому, чтобы дать ответ на следующие четыре ключевых вопроса:

- Что случилось в ходе промежуточных выборов ноября 2014 г., и какова причина того, что случилось?
- Каковы взгляды на внешнюю политику в стане консервативных республиканцев, и как эти взгляды соотносятся с воззрениями либеральных демократов и независимых политиков?
- Каким образом политическая система и правительственные учреждения Америки будут приспосабливаться к результатам выборов и переменам в общественном мнении?
- И, наконец, как всё это скажется на внешней политике США по отдельным вопросам?

Промежуточные выборы

В результате промежуточных выборов 2014 года Республиканская партия одержала крупную победу, впервые после 2005-06 гг. обеспечив себе контроль над обеими палатами Конгресса. Уточним, что республиканцы дополнительно получили 13 мест в Палате представителей и 9 мест в Сенате. Ещё одна важная победа, одержанная республиканцами, хорошо отражает динамику политической жизни США: губернаторы-республиканцы были избраны ещё в двух штатах. Таким образом, общее число штатов, контролируемых Республиканской партией, составило 31 из 50. Кроме того, республиканцы установили полный контроль над 30 законодательными собраниями штатов (и обладают большинством в одной из двух палат законодательных собраний ещё в восьми штатах).

Однако внешняя политика не была центральным вопросом ноябрьских выборов 2014 года. Действительно, внешнеполитическая тематика редко оказывает существенное влияние на поведение избирателей в США. Исключениями в этом смысле стали выборы 2004 года (когда за твёрдое руководство страной после терактов 11 сентября Джордж Буш-младший был переизбран на второй срок) и выборы 2006 и 2008 годов (когда многие избиратели потеряли веру в справедливость затянувшейся войны в Ираке).

В 2014 году лидеры РП были обязаны своим успехом недовольству политикой президента Обамы в среде республиканцев (что увеличило явку сторонников РП), разочарованию Обамой в среде демократов (что снизило явку сторонников ДП), и тому, что в штатах, которые часто склоняются на сторону республиканцев, переизбиралось большое число сенаторов-демократов. Кроме того, руководство Республиканской партии приложило немало усилий для того, чтобы выявить и способствовать продвижению кандидатов большинства, которые, как считалось, способны в меньшей степени отпугнуть избирателей, чем некоторые партийные кандидаты на сенаторские должности в недавние электоральные циклы. На отношение республиканцев и демократов к президенту повлияло то, что в сентябре внешнеполитическую

деятельность Обамы одобряло всего 38% американцев, но гораздо большее значение имели взгляды на его политику в области экономики, здравоохранения и иммиграции.

Ввиду этого на выборах так и не был сформулирован чёткий внешнеполитический наказ республиканским сенаторам и членам Палаты представителей. Более того, результаты выборов, во многом обусловленные отношением к покидающему президентский пост в 2016 году Обаме, а также доставшимися республиканцам конкретными сенатскими местами, не гарантирует прочный республиканский контроль над Конгрессом и победу республиканского кандидата на президентских выборах 2016 года. В то же время внутри самой Республиканской партии углубляется раскол по вопросам внешней политики и национальной безопасности, а это означает, что республиканский контроль над Конгрессом (и возможный приход к власти республиканского президента в 2016 г.) могут иметь самые разные последствия.

Воззрения республиканцев

Чтобы проанализировать взгляды руководства Республиканской партии на внешнюю политику и вопросы национальной безопасности, необходимо рассмотреть три группы факторов – общественное мнение, мнение элит и мнение чиновников, занимающих выборные должности. Каждая из этих групп важна во многих отношениях.

Один из ключевых вопросов – это наличие у республиканцев (или демократов либо независимых) системных и устоявшихся взглядов на внешнюю политику в отличие от инстинктивных реакций на отдельные вопросы. Как правило, устоявшиеся взгляды на внешнюю политику в соответствии с той или иной научной школой имеются скорее у политической элиты – публицистов, политических обозревателей, экспертов и некоторых бывших госчиновников. Среди общественности и выборных должностных лиц международными делами и внешней политикой США занимаются немногие. В основном, это вопрос времени: политическая элита посвящает этим вопросам гораздо больше времени, чем американская общественность (среди которой нет профессиональных политиков) или выборные должностные лица (которых интересует не столько политика, сколько политические технологии).

Поскольку обсуждение политических стратегий входит в профессиональные обязанности политической элиты, ее представители и принимают участие в общенациональных дебатах по внешней политике (за исключением кризисных периодов, когда их место занимают выборные должностные лица). Это означает, что анализ внешнеполитического курса США сводится к выяснению того, какая школа политической мысли преобладает в общенациональных дебатах, и какой отклик получает тот или иной подход в общественном мнении и заявлениях выборных лиц. Между тем действительность представляет собой куда более сложный процесс.

Целесообразно, однако, кратко охарактеризовать главные республиканские школы политической мысли в области внешней политики и национальной безопасности. Ниже в

сжатом виде приводятся некоторые отличительные черты этих школ, не являющихся монолитными или замкнутыми по своей природе.

Либертарианцы, также известные как сторонники доктрины невмешательства, скептически относятся к использованию силы, размещению военнослужащих США на зарубежных военных базах и высоким расходам на оборону. Они не считают необходимым укрепление национальной безопасности, видя в такой политике главную угрозу американской свободе, причём угрозу даже большую, чем многие опасности, исходящие из-за рубежа. Они часто выступают за ограничение полномочий исполнительной власти и за больший контроль со стороны Конгресса. Одним из выдающихся представителей либертарианства является бывший конгрессмен Рон Пол.

Консервативные сторонники укрепления национальной безопасности выступают за усиление военной мощи и активное использование вооружённых сил США. Предпочитают быстрые и эффективные односторонние действия США, а не более медленные полумеры при широкой многосторонней поддержке. В отличие от неоконсерваторов с неохотой занимаются государственным строительством. Типичным представителем этой группы является бывший заместитель госсекретаря Джон Болтон.

Неоконсерваторы также выступают за укрепление и активное использование вооружённых сил. Определяют задачи внешней политики Америки более широко, чем консервативные сторонники укрепления национальной безопасности, стремятся к использованию мощи США для насаждения американских ценностей по всему миру. Как правило, признают неизбежность конфликта между демократиями и недемократическими режимами. Ярким представителем является комментатор Уильям Кристал.

Палеоконсерваторы, как и либертарианцы, не желают вовлечения Америки в международные конфликты. Однако в целом они одобряют укрепление вооружённых сил США, которые, по мнению палеоконсерваторов, должны сосредоточиться исключительно на обороне страны. Палеоконсерваторы часто подчёркивают международное значение западной цивилизации и её христианских основ. Патрик Бьюкенен, комментатор и бывший кандидат в президенты, является палеоконсерватором.

Реалисты демонстрируют избирательность в подходе к использованию силы и обычно одобряют военное вмешательство только тогда, когда опасность угрожает жизненным или чрезвычайно важным национальным интересам, либо когда издержки вмешательства незначительны, а вероятность успеха высока. Они выступают против государственного строительства и в поддержку прагматичных подходов к достижению стратегических целей. Впрочем, в отличие от либертарианцев и палеоконсерваторов, они разделяют установку на мировое лидерство США. Типичным реалистом является бывший госсекретарь Генри Киссинджер.

Если во время «холодной войны» между последователями этих пяти главных течений внутри Республиканской партии имелись незначительные расхождения, например относительно политики разрядки, которую поддерживали реалисты и не принимали консервативные сторонники укрепления национальной безопасности и неоконсерваторы, то с окончанием «холодной войны» разногласия существенно возросли. Многие из них в нарушение партийной дисциплины поддерживали политику президентов-демократов либо выступали против политики президента от Республиканской партии (и наоборот, либеральные члены Демократической партии часто поддерживали политику президента Джорджа Буша-младшего в Ираке и Афганистане.)

Например, неоконсерваторы поддерживали вмешательство администрации Клинтона в дела бывшей Югославии и гуманитарные интервенции, тогда как либертарианцы, консервативные сторонники укрепления национальной безопасности, палеоконсерваторы и реалисты выступали против. Подобным же образом усилия администрации Буша по захвату и демократизации Ирака поддержали только неоконсерваторы, в то время как консервативные сторонники укрепления национальной безопасности и многие реалисты выступали за достижение более узкой цели отстранения от власти Саддама Хусейна. Большая часть либертарианцев и палеоконсерваторов были против этой войны. Реалисты в основном поддерживают переговоры администрации Обамы с Ираном, а консервативные сторонники укрепления национальной безопасности и неоконсерваторы выступают против ведения переговоров с Ираном. Неоконсерваторы и консервативные сторонники укрепления национальной безопасности критиковали администрацию Обамы за ограниченное участие в войне в Ливии, тогда как либертарианцы и палеоконсерваторы по большей части выступали против такого участия.

Однако основные дебаты по политической программе развернулись среди внешнеполитической элиты. У большинства выборных должностных лиц и общественности отсутствует четкая, хорошо продуманная внешнеполитическая концепция. В итоге, их отношение к конкретным вопросам в каждом отдельном случае формируется под воздействием инстинктивных реакций и общей политической обстановки. Внешнеполитические дебаты среди элиты способны определить рамки и терминологию для публичных дискуссий, а также оказать некоторое влияние на повестку дня, но не они, как правило, лежат в основе конкретных политических стратегий.

Напротив, основным стимулом внешнеполитических дебатов являются дискуссии на внутренние темы, и именно в таких обсуждениях стремятся участвовать выборные должностные лица, а не в обсуждениях политического курса. Оказавшись таким образом в центре внимания СМИ, выборные должностные лица способны оказывать влияние на повестку дня, обсуждаемую в обществе. К тому же, телепродюсеры склонны представлять две (а не три или пять) противоположные точки зрения, так что приглашенные члены политической элиты зачастую обсуждают проблемы внешней политики в рамках двухпартийной политической парадигмы. В частности, это касается экспертов и бывших чиновников, рассчитывающих на получение политической должности в следующей республиканской (или демократической) администрации.

Также важны для понимания внешнеполитических взглядов Республиканской партии её организации на общенациональном уровне, уровне штатов и на местах. Эти организации образуют приводной ремень, посредством которого до активистов Республиканской партии на всей территории США доводятся политические установки и концепции, выработанные центральным руководством партии. В этих организациях имеются свои профессионалы: прежде всего, политтехнологи, главной задачей которых является организация политических кампаний. Есть там и волонтеры, численность которых значительно превышает число профессионалов. Это обычные граждане, которые интересуются американским политическим процессом. Лишь немногие из них занимаются профессиональной деятельностью в области международных отношений или в смежных областях.

На практике это означает, что организации Республиканской партии на уровне штатов и на местах обычно выражают позиции национального руководства, какими бы они ни были в данное время. Если от штата к штату в силу политических условий и происходят какие-то отклонения по отдельным вопросам, то они, скорее всего, касаются внутренней, а не внешней политики. Так, республиканцы из относительно либеральных штатов вроде Калифорнии или Массачусетса часто отходят от партийной линии в вопросе социальной политики. Некоторые республиканцы на юго-западе мешают скорректировать общепартийную позицию в отношении иммиграции. Как правило, наиболее заметные факторы на уровне штатов и на местах, влияющие на политические игры вокруг внешнеполитических дел, имеют отношение к военным базам (обеспечивают большую поддержку увеличению расходов на оборону), к экспортным отраслям промышленности и производству товаров (обеспечивают большую поддержку свободе торговли и сопротивлению политике эмбарго и санкций), а также многочисленным общинам иммигрантов (способных вызвать повышенный интерес к тем или иным странам или регионам).

Однако программа Республиканской партии оказывает гораздо большее влияние на жизнь страны, когда в Белом доме находится президент-республиканец. При президенте-демократе республиканцы в Конгрессе и партийные организации на национальном уровне сталкиваются с большими трудностями при разработке общей позиции, особенно с прицелом на будущее. Так, в начале первого президентского срока Обамы республиканцы в штатах и на местах продолжали озвучивать взгляды времён администрации Буша-младшего. Однако со временем отсутствие четко сформулированной официальной линии партии побудило их развернуть дебаты на уровне штатов и на местах, поскольку установки времён президентства Буша-младшего уже не соответствовали новым национальным задачам партии.

К тому же, организации Республиканской партии имеют значение, прежде всего, для её активистов, которые составляют лишь небольшую часть всех республиканцев. Активисты могут быть чрезвычайно эффективны в определенных обстоятельствах, например при проведении первичных выборов на пост президента, в Сенат и Палату представителей, но они не способны существенно повлиять на формирование взглядов средних американцев, считающих себя приверженцами Республиканской партии или ей симпатизирующих.

В целом, американцы обращают внимания на внешнюю политику только тогда, когда что-то идет не так, в частности, когда они чувствуют опасность или считают, что президент совершил ошибку. В результате, в качестве реакции на события (по мере возрастания ощутимой угрозы)

или реакции на воображаемые просчёты в политике начинает формироваться общественное мнение. Политически активные американцы могут прислушаться к выборным лицам, партийным организациям или политическим элитам, но они способны составить и собственное мнение.

Что думают республиканцы о внешней политике США? С 2006 года, как показывают регулярные опросы, проводимые Чикагским советом по международным отношениям, доля республиканцев, считающих, что США должны «оставаться в стороне» от общемировых дел, неуклонно росла с примерно 20% в 2006 г. до 40% в мае 2014 г. Однако из доклада Чикагского совета «Внешняя политика в век сокращения расходов» (2014) [Foreign Policy in the Age of Retrenchment] становится ясно, что для республиканцев – и в более широком смысле для американцев как таковых – призыв «оставаться в стороне» от общемировых дел не означает, что они хотели бы предаться изоляционизму или отказаться от соблюдения международных обязательств. Скорее, как утверждается в докладе, это означает «более избирательную политику в отношении предоставления экономической помощи, военных расходов и использования силы» при одновременной «поддержке многих форм участия в международных делах, включая членство в союзах, дипломатическую деятельность, соблюдение торговых соглашений и договоров». Кроме того, в докладе указывается на необходимость быть готовыми к реагированию на «прямые угрозы» Соединённым Штатам. Требование большей избирательности отчасти отражает то обстоятельство, что только 40% республиканцев (и 20% демократов) в настоящее время считают, что США стоило начинать войну в Ираке, и не более 34% республиканцев полагают, что США следовало вести войну в Афганистане.

Опросы Чикагского совета в отношении конкретных проблем показали, что американцы рассматривают в качестве критических угроз национальной безопасности кибератаки (69%), терроризм (63%) и приобретение ядерного оружия недружественными странами (60%). (Следует отметить, что опрос проводился до полномасштабной кибератаки на «Сони пикчерс», источником которой правительство США назвало КНДР). Для сравнения: 38% американцев считают критической угрозой территориальные притязания России, а 24% рассматривают в качестве таковой гражданскую войну в Сирии. В ходе опроса, проведённого Исследовательским центром Пью (Pew Research Center) в августе 2014 г., американцев попросили назвать «главные угрозы» («главная угроза», по-видимому, менее масштабна, чем «критическая»). Результаты оказались схожими: 80% назвали главной угрозой исламские экстремистские организации типа Аль-Каиды, 78% – ИГИЛ, и 74% – иранскую ядерную программу. Пятьдесят четыре процента респондентов охарактеризовали как главную угрозу «растущую напряжённость между Россией и её соседями».

Опрос Чикагского совета, в частности, показывает, что стремление «оставаться в стороне» от общемировых проблем наиболее распространено среди независимых политиков (48%) и республиканцев (40%) и в меньшей степени среди демократов (35%). Однако за месяцы, прошедшие со времени проведения Чикагским советом своего опроса, общественные настроения продолжали меняться, ибо американцев разочаровало то, как администрация Обамы реагировала на деятельность так называемого Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ) и на действия России на Украине. Опросы, проведенные Центром Пью по иному поводу, также показали значительное увеличение доли американцев, утверждающих, что США «делают слишком мало для решения мировых проблем». В тот же период доля

американцев, считающих, что США «делают слишком много», сократилась с 51% до 39%. Знаменательно, что за этот период процент республиканцев, согласных с тем, что США «делают слишком мало», более чем удвоился (с 18% до 46%). Чтобы понять, что включает «слишком мало», следует знать, что 77% республиканцев (и 54% всех американцев) заявили, что президент «Обама недостаточно твёрд в подходе к внешней политике и вопросам национальной безопасности». Примечательно, что в опросе Центра Пью от августа 2014 г. 57% республиканцев высказались в поддержку отправки сухопутных войск в Ирак и Сирию для борьбы с ИГИЛ, что означает существенный рост по сравнению с предыдущими опросами.

Впрочем, остаётся неясным, как долго будут республиканцы придерживаться этой жесткой позиции во внешней политике или последует смягчение, если атаки на ИГИЛ окажутся успешными, в переговорах с Ираном будет достигнут определенный прогресс, а в зоне конфликта на Украине установится относительное спокойствие. Так как общественное мнение обычно реагирует на изменение обстановки, оно будет варьировать и впредь по мере развития событий и в зависимости от того, как американцы оценивают меры, принятые правительством в ответ на политические вызовы. Пока что, однако, республиканцы (и американцы в целом) имеют разное мнение по поводу того, насколько активным должен быть Вашингтон, особенно в плане применения военной силы.

Философия и политика

Третьим важным фактором для понимания влияния, которое могут оказать на внешнюю политику США выборные успехи республиканцев и общая ситуация в стране, является анализ американского политического процесса. В частности, необходимо определить, какие конкретные политические решения могут быть приняты приверженцами республиканской философии в элите и обществе в условиях контроля республиканцев над Конгрессом.

Во-первых, необходимо признать, что даже слабый президент перед лицом враждебно настроенного Конгресса обладает достаточной властью в области внешней политики. Как глава правительства президент контролирует государственные ведомства, осуществляющие внешнюю политику; как верховный главнокомандующий президент имеет право отдать приказ на применение военной силы. Впрочем, самое трудное – продолжать дорогостоящие военные операции длительное время. Хотя Конгресс выделяет средства на деятельность исполнительной власти, осуществление этого контроля требует времени и порождает политические осложнения. В краткосрочной же перспективе исполнительная власть может действовать на своё усмотрение.

Во-вторых, разногласия среди республиканцев по важным проблемам внешней политики и национальной безопасности, в частности, относительно применения силы и расходов на оборону, позволяют президенту Обаме проводить более гибкую политику. Эти разногласия также способны привести к неожиданным результатам в Конгрессе. Так, немногие обозреватели предсказывали вступление в силу положений о секвестре бюджета, предусмотренных Законом о контроле над государственным бюджетом (Budget Control Act) 2011 года. Большинство ожидало, что республиканские конгрессмены не согласятся на

сокращение оборонного бюджета по всем статьям и пойдут на компромисс в ходе переговоров в «Сверхкомитете», предусмотренном этим законом. Их анализ оказался ошибочным: многие новоизбранные консерваторы, занимающиеся налогово-бюджетной политикой, предпочли «дурной» сделке с коллегами-демократами сокращение расходов на оборону (и урезание социальных программ).

В то же время в ближайшие полтора года на первый план будут выходить президентские выборы 2016 года. В этих условиях лидеры республиканцев начнут противопоставлять свою стратегию подходам администрации Обамы. Поскольку президент, по мнению многих, недостаточно жёсток, республиканцы захотят продемонстрировать собственную жёсткость. Так как американское общество со скепсисом относится к расширению военного вмешательства в Ираке и Сирии, это может означать «более жёсткую» позицию в отношении России, Ирана и КНДР. Если не случится ничего неожиданного, то разногласия среди республиканцев по поводу Кубы, скорее всего, не позволят Конгрессу продвинуться на этом направлении. В то же время республиканцы будут демонстрировать готовность управлять страной и способность сотрудничать с демократами по ряду внешнеполитических вопросов, в частности, в сфере торговли, где обе партии разрабатывают меры, направленные на дальнейший рост экономики и создание рабочих мест.

Ввиду разногласий в стане республиканцев, наиболее важные внешнеполитические вопросы связаны с президентскими выборами 2016 года. Кого выдвинет кандидатом Республиканская партия? С какой внешнеполитической программой выступит (и, возможно, реализует в первый президентский срок) кандидат? И объединятся ли, в конечном счёте, вокруг кандидата республиканцы, заседающие в Конгрессе, республиканские политические элиты и склоняющиеся к поддержке республиканцев избиратели?

Пока невозможно сказать, кто это будет. Однако уже ясно, что лишь единицы из основных кандидатов обладают опытом в сфере внешней политики. Многие из них – действующие губернаторы (как Крис Кристи из Нью-Джерси, Джеб Буш из Флориды и Скотт Уолкер из Висконсина), которые по определению заняты внутренними проблемами своих штатов и не проводили внешней политики. (Недавно в новостях промелькнуло известие о том, что в выборах, может снова участвовать бывший губернатор штата Массачусетс Митт Ромни, который, работая в бизнесе, приобрел некоторый внешнеполитический опыт). Наибольший опыт у двух кандидатов – это сенатор Марко Рубио и сенатор Рэнд Пол. Оба провели в Сенате всего четыре года, но входили в состав профильных комитетов (Рубио – Комитета по международным отношениям и разведке, а Пол – Комитета по национальной безопасности и международным отношениям). У Рубио и Пола также имеется чёткий взгляд на внешнюю политику: Рубио в целом поддерживает неоконсервативный подход, тогда как Пол неоднократно заявлял о себе, как о реалисте во внешней политике (и стремился отмежеваться от некоторых либертарианских воззрений своего отца, бывшего конгрессмена Рона Пола).

Хотя в Республиканской партии продолжает преобладать внешнеполитическая философия администрации Буша-младшего, представляющая собой сочетание неоконсервативного подхода с подходом консервативных сторонников укрепления национальной безопасности с некоторыми элементами реализма, в ней явно нарастает свойственный реалистам и либертарианцам скептицизм в отношении частых военных интервенций. В этих условиях и с

учетом слабости президента Обамы как внешнеполитического игрока кандидату, избравшему такую стратегию, будет легче сплотить партию, нежели кандидату с более явной ориентацией на реализм. Более того, некоторые даже предполагают, что неоконсерваторы, исходя из задач внешней политики, скорее поддержат бывшего госсекретаря Хиллари Клинтон, чем Рэнда Пола.

Тем не менее, история свидетельствует о том, что позиции по внешней политике и национальной безопасности, с которыми кандидат идёт на выборы, не слишком надёжные основания для прогнозирования его дальнейших внешнеполитических решений. Например, будучи кандидатом, Джордж Буш-младший активно выступал за менее амбициозную внешнюю политику и против государственного строительства, а кандидат в президенты Барак Обама не одобрял войну в Ираке, что не помешало ему принять решение на вмешательство в Ливии. (Обама, кроме того, обещал закрыть американскую тюрьму в Гуантанамо, но не закрыл). В итоге, трудно предсказать, какую внешнюю политику будет проводить в 2017 году гипотетический республиканский президент. Возможны лишь самые общие предположения.

Политический процесс

В общих чертах, у заседающих в Конгрессе республиканцев имеются в распоряжении три средства воздействия: слушания и расследования, рекомендательные резолюции и имеющие обязательную силу законы. Разумеется, законодательная деятельность предусматривает контроль над бюджетными ассигнованиями. Сенаторы-республиканцы могут также затягивать процесс назначения на должность высокопоставленных чиновников и дипломатов или препятствовать таким назначениям, а также – если президент Обама подпишет какие-либо официальные международные договоры, а не исполнительные соглашения – либо ратифицировать, либо блокировать договоры.

С политической точки зрения, слушания хорошо приспособлены для быстрой реакции на проблемы, вызывающие беспокойство общественности, на очевидные политические провалы или потенциальные противоправные действия. С помощью слушаний можно оказывать политическое давление, но они не дают конкретных политических результатов. Разумеется, проведение расследования требует более длительного времени, но они могут быть полезны для обеспечения устойчивого внимания к определённой теме. Между тем расследования способны повредить политической карьере, если в ходе расследования не будут обнаружены весомые доказательства в подтверждение предполагаемого проступка.

Кроме того, республиканский Конгресс может оперативно принимать рекомендательные резолюции по символическим поводам. Однако эти резолюции обычно проходят мимо внимания СМИ и общественности и зачастую быстро теряют силу, особенно если голосование проводилось по партийному принципу. Тем не менее, резолюции могут привлечь внимание к какой-либо проблеме и не требуют согласования, что важно, когда у республиканцев возникают разногласия, либо, напротив, при отсутствии у них конкретного политического предложения.

Если республиканцы принимают внешнеполитический закон, то в арсенале у президента Обамы всегда остаётся право вето. Для преодоления президентского вето потребовалась бы значительная поддержка со стороны демократов. В этом случае у Обамы возникли бы более крупные проблемы, чем те, с которыми он может сталкиваться сейчас. Тем не менее контролирующая Конгресс оппозиционная партия может попытаться спровоцировать вето с тем, чтобы обозначить позицию президента и использовать это в своих интересах.

Одной из таких проблем может оказаться федеральный бюджет, ибо республиканцы давно недовольны тем, что демократический Сенат задерживает принятие бюджетов. Республиканцы могут продемонстрировать, что они способны принять бюджет вовремя и что этот бюджет отражает их политические приоритеты. Независимо от того, возражает ли Белый дом или нет против оборонных и внешнеполитических компонентов республиканского бюджета, президент может наложить вето по внутривластным соображениям и осложнить работу Госдепартамента и Пентагона.

Влияние политических элит на конкретные действия Конгресса или исполнительной власти носит ограниченный характер. На это есть несколько причин. Во-первых, они не вовлечены напрямую в процесс принятия решений и не исполняют официальных функций. Во-вторых, поскольку они не участвуют в этом процессе, они не имеют проверенной информации для формулирования конкретных и подробных политических предложений. В-третьих, законодатели и чиновники исполнительной ветви власти стараются не создавать у общественности впечатления, что на политические решения оказывают влияние посторонние лица или группы лиц. Наконец, непредсказуемые темпы принятия решений не предполагают участие в этом процессе посторонних лиц.

Тем не менее элиты могут играть важную роль в общем политическом процессе путём формирования повестки дня и организации дискуссий. Такая деятельность не приносит конкретных результатов, но даёт возможность формировать подходы, что может облегчить или, напротив, затруднить деятельность администрации или Конгресса на том или ином направлении.

Политические элиты оказывают влияние, привлекая общественное внимание к той или иной проблеме, стоящей на повестке дня, либо выводят эту проблему из поля зрения широкой общественности. Например, привлекая внимание к жестокому убийству боевиками двух американцев, политические и медийные элиты оказывают давление на администрацию, заставляя ее принять меры против ИГИЛ. Аналогичное давление было оказано по вопросу распространения лихорадки Эбола, особенно когда заболевшие появились в самих Соединённых Штатах. Кроме того, зачастую элиты инициируют оказание гуманитарной помощи и действия в защиту прав человека.

Как только проблема внесена в повестку дня, политические элиты начинают влиять на процесс принятия решений путём разработки концептуальных рамок: вопрос обсуждается таким образом, чтобы сделать одобрение конкретных подходов либо более, либо менее вероятным. Например, когда при администрации Буша-младшего встал вопрос о вторжении в Ирак,

политические элиты способствовали такому вторжению, приуменьшив его издержки. Аналогичным образом, когда позиция Россия была сочтена угрозой для территориальной целостности Украины, отношение элит к правительству России и предполагаемым целям стало основой для жёсткой реакции США, что свело к минимуму возможные риски такого подхода. Напротив, разногласия в среде политической элиты по поводу гражданской войны в Сирии привели к ослаблению давления на администрацию Обамы и позволили Белому дому проявить большую гибкость в управлении ситуацией. Но это продолжалось только до тех пор, пока применение химического оружия и образование на территории Ирака ИГИЛ не оказали воздействие на восприятие элитами данного конфликта и не спровоцировали более энергичное давление на президента с требованием действий.

Там, где существуют противоречия, в частности, по вопросу о расходах на оборону и применение силы, республиканские элиты будут стимулировать разногласия в более широких кругах. Как упоминалось ранее, это помогает президенту и расширяет пространство для манёвра по соответствующим вопросам.

Схожим образом на формирование политического курса влияет и общественное мнение. Однако если элиты выражают свои взгляды в авторских колонках объёмом в 800 слов или в 15-секундных телевизионных клипах, то общественное мнение проявляется в кратких фразах, почерпнутых из опросов общественного мнения. Таким образом, общественное мнение менее влиятельно и служит, прежде всего, примерным ориентиром. Поскольку широкие массы республиканцев, как и их элиты, придерживаются разных мнений, общественное мнение республиканцев в ещё меньшей степени может служить основой для прогнозов в отношении давления на администрацию в ближайшие полтора года.

Воздействие на политику США

В ближайшей перспективе наиболее значительные политические последствия ноябрьских выборов 2014 года и выявленные более общие тенденции сдвига вправо будут связаны с республиканским контролем над обеими палатами Конгресса и осознанием лидерами республиканцев уязвимости президента Обамы на внешнеполитическом фронте.

Заседающие в Конгрессе республиканцы могут доказать свою «жесткость» несколькими способами. Один из них – не давать спуску администрации и наращивать политическое давление, организуя слушания и расследования по поводу принятых ею политических решений. Примером этого могут служить недавние слушания и доклады, касающиеся гибели четырёх американских дипломатов в ливийском городе Бенгази. Предметом слушаний могла бы стать и политика администрации по «восстановлению баланса» в Восточной Азии, поскольку республиканцы стремятся обозначить свою более жесткую позицию в области безопасности, избежав при этом увеличения расходов на оборону, способных вызвать разногласия в их среде, а также в области противодействия Китаю. Американцы обеспокоены усилением Китая: 47% считают «критической» проблемой долг США Китаю, а для 41% «критической» темой является превращение Китая в мировую державу. Однако в отсутствие непосредственной угрозы кризиса отношения с Китаем не являются главным политическим

приоритетом. С помощью дружественных республиканских элит республиканцы в Конгрессе могли бы сыграть на опасениях по поводу Китая и использовать их в своих политических интересах.

На иранском направлении многие республиканцы в Конгрессе, по-видимому, продолжают критиковать готовность администрации вести с Ираном переговоры и будут диктовать ключевые условия для любой сделки с этой страной. Однако между ними имеются значительные расхождения по поводу того, как следует действовать в дальнейшем. Многие республиканцы поддерживают законопроект, внесённый сенаторами Марком Кёрком (РП, Иллинойс) и Робертом Менендесом (ДП, Нью-Джерси), согласно которому будут автоматически введены новые санкции, если до 30 июня с Ираном не будет достигнуто соглашения. Другие, включая председателя сенатского Комитета по международным отношениям Боба Коркера и председателя сенатского Комитета по делам вооружённых сил Джона Маккейна, выступают за более мягкий подход, цель которого заставить президента представлять любое окончательное соглашение на утверждение Конгресса. В Конгрессе усиливаются настроения в пользу того, чтобы законодательная власть восстановила свою надзорную функцию во внешней политике, причём этот последний подход может получить поддержку обеих партий. Если Конгресс всё же заставит президента добиваться его одобрения, то это, в силу особенностей американской внутриполитической жизни, способно значительно затруднить достижение долговременного соглашения.

Что касается России, то республиканцы вряд ли будут принимать новые законы, если на Украине не разразится новый кризис. Скорее всего, они продолжат слушания и будут по-прежнему оказывать давление по линии приписываемых России нарушений ею обязательств по контролю над вооружениями и относительно слабой на них реакции со стороны администрации. Если администрация попытается разрядить напряжённость в отношениях с Москвой, каковую цель она, похоже, и преследует в настоящее время, она, скорее всего, встретит сопротивление в стане республиканцев, не желающих ни ослаблять, ни снимать наложенные Конгрессом санкции (в отличие от санкций, введённых указом президента).

В отношении Ближнего Востока между республиканцами остаются противоречия по ключевым вопросам, в том числе, должны ли США расширять географию ударов по ИГИЛ, возможно с привлечением сухопутных войск, и следует ли предоставить значительную военную помощь сирийским повстанцам, сражающимся против режима Асада. В результате, в адрес администрации может быть высказана резкая критика со стороны отдельных республиканцев, особенно видных членов Сената, но до конкретных действий дело не дойдёт. Впрочем, принимая во внимание новую должность сенатора Джона Маккейна, ставшего председателем Комитета по делам вооружённых сил, можно ожидать, что на чиновников администрации будет оказано более сильное давление с тем, чтобы они обосновали свой подход к данным вопросам и дали объяснения по поводу своих действий.

Инициированное администрацией возобновление отношений с Кубой опять же разделило республиканцев и привело к публичной размолвке между сенатором Рэндом Полом (который поддержал Белый дом) и сенатором Марко Рубио (чьи родители родом с Кубы) в социальных сетях. Президента Обаму поддержал также сенатор от Аризоны Джефф Флейк. Хотя у администрации имеется достаточная поддержка для того, чтобы избежать внесения

неблагоприятных законодательных инициатив, этого, возможно, будет недостаточно, чтобы одобрить закон о снятии санкций, особенно ввиду позиции председателя сенатского Комитета по международным отношениям сенатора-демократа от штата Нью-Джерси Боба Менендеса (чьи родители тоже родом с Кубы), который к идее возобновления отношений с Кубой относится с глубоким скептицизмом.

В целом, политика администрации в отношении Кубы, Ирана и России может послужить поводом для широкой дискуссии о применении США экономических санкций в 2015 и 2016 гг. Во всех трёх случаях США, вероятно, придётся выбирать между продолжением политики санкций и мерами, направленными на улучшение отношений во всех трех случаях, что должно пойти на пользу национальным интересам США. В этой связи следует заметить, что республиканцы в Конгрессе, республиканские политические элиты и республиканцы в целом (как и большинство американцев) склоняются в пользу экономических санкций в качестве практической альтернативы военному воздействию. Однако по мере развития контактов с Кубой, Ираном и Россией применения санкций может привести к более углублённому рассмотрению вопроса санкций и их действенности как средства достижения целей США.

В дебатах подобного рода, да и в дискуссиях по любому другому важному вопросу, Республиканская партия с её философией и политической линией неотделима от всего американского общества. В данных трёх случаях общее мнение элит вкупе с общественным мнением, а также возможное создание двухпартийных коалиций, включающих фракции, дружественные обеим партиям, и независимых избирателей, могут оказаться факторами более значимыми, нежели воззрения одной лишь Республиканской партии. С этой точки зрения, реальная конкуренция по проблеме внешней политики США могла бы развернуться между коалицией неоконсерваторов и либеральных интервенционистов, склонных поддерживать энергичное использование силы (и увеличение расходов на оборону для его финансирования), с одной стороны, и, с другой стороны, коалицией реалистов, либертарианцев, либеральных интернационалистов и либералов, относящихся к использованию силы более скептически (либеральные интернационалисты из числа демократов использованию силы, как правило, предпочитают многостороннюю дипломатию и обычно стремятся заручиться санкцией Совета безопасности ООН на военные действия; либералы выступают против большинства, а то и всех, военных акций). Консервативные сторонники укрепления национальной безопасности, возможно, поддержали бы группу, настроенную более решительно по вопросу использования силы (но не государственного строительства), тогда как палеоконсерваторы могли бы оказать поддержку группе, более решительно настроенной в отношении оборонного бюджета (но не интервенций).

Наконец, полезно помнить, что в любых действительно важных политических дебатах редко «выигрывает» какая-то одна сторона. Такие случаи есть, но эти победы достигаются путем медленных и длительных переговоров по достижению консенсуса, а не в результате успеха на выборах или голосования в Конгрессе (собственно, важные голосования обычно происходят в конце этого процесса). Учитывая это, меняющиеся подходы к таким вопросам, как расходы на оборону, использование силы или экономические санкции зачастую являются реакцией на ставшие очевидными ошибки, которые будут существовать до тех пор, пока кто-то не совершит новые. Затем маятник несмотря ни на что начнет отклоняться в другую сторону.

Об авторе:

Пол Сондерс, Исполнительный директор Никсоновского центра, Заместитель редактора The National Interest. Работал в Государственном департаменте 2003-2005 г.г.