

РОЛЬ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ МЕХАНИЗМА ПРИНЯТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В США: ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

С.Ю. Шенин

Данное сообщение посвящено исследованию внешнеполитических моделей основных групп интересов, участвующих в процессе принятия решений в США. Особое внимание уделено анализу основных параметров данных моделей и методов, при помощи которых их планируется реализовать. Делается вывод о единстве стратегических ориентиров, формулируемых группами внутри Демократической и Республиканской партий, а также сохранении на данном этапе возможности достижения внешнеполитических компромиссов между группами на базе имеющегося стратегического двухпартийного консенсуса.

Ключевые слова: Соединенные Штаты, внешняя политика, процесс принятия решений, группы интересов, неолибералы, прогрессисты, консервативные демократы, реалисты, консерваторы, неоконсерваторы

The report is devoted to the study of foreign policy models of the main interest groups, which participate in the decision-making process in the United States. Special attention is paid to the analysis of basic characteristics of the models and methods, which these groups use to implement them. The conclusion is made about the unity of the interest groups' strategic goals within the Democratic and Republican parties, as well as the continued ability to reach foreign policy compromises between the groups on the basis of the existing strategic bipartisan consensus.

Key words: United States, foreign policy, decision-making process, interest groups, neoliberals, progressives, conservative democrats, realists, conservatives, neoconservatives

Процесс принятия внешнеполитических решений в правительстве США представляет собой сложную процедуру. Формальным итогом этого процесса, как правило, является достижение консенсуса между законодательной и исполнительной властями. Однако на деле

консенсус крайне сложно обеспечить из-за очень большого количества участников и очень разнородных интересов, которые представлены как в Конгрессе США, так и в администрации.

Как известно, на внешнеполитическом направлении в Соединенных Штатах действуют множество заинтересованных групп – этнических, религиозных, публичных, экономических. Последние группировки представляются наиболее влиятельными, поскольку объединяют крупнейшие корпорации и располагают огромными средствами для лоббирования. Важно подчеркнуть, что экономические группы продвигают свои интересы не просто как отдельные «сиюминутные» требования, но как комплекс внешнеполитических идей об устройстве мира. Соответственно, представители этих групп в Конгрессе, администрации и СМИ вооружены целостными идеологическими подходами, в основном ориентируются в своей борьбе на них, хотя частенько не гнушаются и отдельными корыстными требованиями.

Как представляется, наиболее влиятельными в сфере внешней политики США являются шесть групп экономических интересов. Три из них входят в состав Демократической партии и три – в состав Республиканской. Правда, можно указать на еще несколько групп, обладающих собственными законченными идеологическими конструктами (либертарианцы, палеоконсерваторы, неоиоляционисты и т.д.), однако в силу своего небольшого политического веса они, как правило, могут играть лишь вспомогательную роль в процессе принятия внешнеполитических решений.

Как известно, внешнеполитическая идеология Демократической партии покоится на вильсоновской идее, в основе которой лежит универсалистский подход к проблеме глобального распространения либерально-демократических идей. Современная модель глобализации построена именно на этих идеях, и ее основное предназначение заключается в том, чтобы расширить старые и получить доступ к новым рынкам, необходимым для поддержания экономического и технологического преимущества США.

Указанная цель логично требует преобладания подходов стимулирующего, а не насильственного характера. К таким подходам демократы относят активное использование экономической помощи, доктрину американского «лидерства» (в противовес «доминированию»), применение мультилатералистских подходов к решению международных проблем, укрепление многосторонних институтов, защиту «прав человека», распространение демократических форм правления и рыночной экономики. При этом последователи В. Вильсона не отрицают возможности вмешательства во внутренние дела отдельных стран, что не является для демократов проблемой, поскольку само понятие

государственного суверенитета все больше размывается вместе с углублением процесса глобализации.

Кроме того, общим местом для всех демократов является появление на рубеже XX–XXI вв. таких «новых вызовов», как всемирные экономические кризисы, цивилизационно-культурные конфликты, экстремизм и терроризм, распространение оружия массового уничтожения (ОМУ), глобальное потепление, экологическая деградация окружающей среды. Они полагают, что противостоять «новым вызовам» не в состоянии ни одна страна, даже супердержава, – справиться с ними может только все глобальное сообщество, которое должно цементироваться и направляться единственно возможным лидером – Соединенными Штатами.

Однако, разделяя общую вильсонианскую идеологию, нацеленную на глобализацию западного типа, демократы имеют разные взгляды на методы осуществления этой стратегии.

На сегодняшний день наиболее влиятельной группой в стане демократов являются интервенционисты-неолибералы. Наиболее заметными членами группы являются Х. Клинтон, С. Тэлбот, Дж. Торнтон, С. Пайфер, М. Макфол и т.д. Усилия политиков и аналитиков данной группы в основном сконцентрированы на стимулировании процессов глобализации через наращивание экономической помощи, а также регулирование со стороны международных институтов. Однако, в случае нежелания соглашаться с предложенными схемами и ценностями, в первую очередь, в сфере «прав человека», они допускают «смену режимов» с использованием насильственных методов, включая применение как «мягкой» и «умной», так и «жесткой» военной силы в виде «гуманитарных интервенций» (правда, желательно в формате коалиций)¹.

Прогрессисты-вильсонианцы (или демократы-«голуби») образуют еще одну группировку демократов. К ней можно отнести таких политиков и теоретиков, как Б. Сандерс, Ф. Хилл, В. Кусинич, А. Грейсон и т.д. Разделяя необходимость «глобального лидерства» США, они, тем не менее, полагают, что Соединенные Штаты должны полностью отказаться от функций «глобального полицейского» (по их мнению, страна уже обладает избыточной военной силой), вмешательства во внутренние дела других стран и «смен режимов». Главным инструментом борьбы за глобализацию должны стать международные законы, а Соединенные Штаты должны подавать пример их соблюдения. В этом же контексте США должны возглавить борьбу с «новыми угрозами»,

¹ Kapur S. The Four Major Foreign Policy Factions On Syria. 3.09.2013. (<http://talkingpointsmemo.com/dc/the-four-major-foreign-policy-factions-on-syria>); Ramirez C. Obama's Neoliberal Foreign Policy in a Neoliberal World (<http://www.ia-forum.org/Content/ViewInternalDocument.cfm?ContentID=8401>).

в первую очередь, с изменением климата. Наконец, идеология данной группы подразумевает, что такие экономические рычаги, как помощь развитию и доступ к рынкам могут помочь решению всех самых острых глобальных проблем, включая терроризм².

Еще одной заметной группой являются консервативные демократы, которые сегодня не очень влиятельны, однако их подходы пользуются популярностью у многих политиков республиканской администрации Д. Трампа. Из известных фигур в данную группировку в разные периоды входили, например, М. Олбрайт, Зб. Бжезинский, Дж. Либерман, Дж. Эдвардс и т.д. Члены группы пропагандируют идею о том, что в отношении стран, не желающих включаться в процессы глобализации, принимать либерально-демократические ценности и экономические правила, необходимо активнее применять такие меры давления, как геополитическое «сдерживание», изоляция, санкции и даже одностороннее применение военной силы. По мнению теоретиков группы, такое «внешнее давление заставляет искать внутренние альтернативы» и вынуждает непокорных «становиться нормальным государством»³.

Что касается Республиканской партии, то она идеологически менее однородна. Общими для республиканских групп являются несколько параметров – неприятие глобализации как внешнеполитического приоритета, преобладание национальных интересов в качестве стратегического ориентира, инструментальный характер либерально-демократических ценностей, отказ от универсалистских институтов, предпочтение двух- и односторонних подходов и т.п.

² Bernie Sanders on Foreign Policy // On the Issue (http://www.ontheissues.org/2016/Bernie_Sanders_Foreign_Policy.htm); *Curry B.* We Can Stop the Neo-cons: Here's What a Truly Progressive Foreign Policy Would Look Like (http://www.salon.com/2015/02/15/we_can_stop_the_neo_cons_heres_what_a_truly_progressive_foreign_policy_would_look_like/); Fiona Hill Testified before the U.S. House of Representatives Armed Services Committee on Russia's Foreign Policy and Security Challenges to the United States and its Western Allies. 10.02.2016. Understanding and Deterring Russia: U.S. Policies and Strategies (<https://www.brookings.edu/testimonies/understanding-and-deterring-russia-u-s-policies-and-strategies/>).

³ Global Challenges and the U.S. National Security Strategy. U.S. Senate Committee on Armed Services. 29.01.2015 (<http://www.armed-services.senate.gov/hearings/15-10-22-global-challenges-us-national-security-strategy-and-defense-organization>; <http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/15-05%20-%201-29-15.pdf>); Brzezinski on Russia: «We Are Already In a Cold War». An Interview by Sebastian Fischer and Holger Stark. 2.07.2015 (<http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-zbigniew-brzezinski-on-russia-and-ukraine-a-1041795.html>); *Brzezinski Z.* The Premature Partnership // Foreign Affairs. 1994. Vol. 73. Iss. 2. March/April. P. 67-83; Brzezinski: «We Must Guarantee to the Russians That... Ukraine Would Not Seek To Join NATO». 10.03.2015 (<http://www.washingtonsblog.com/2015/03/brzezinski.html>).

Среди республиканских группировок также можно выделить три самых влиятельных объединения, имеющих более или менее четкие внешнеполитические модели.

Так называемые «осторожные» реалисты являются группой, наиболее близкой к демократам по своим внешнеполитическим представлениям. Среди наиболее заметных фигур в данной группировке можно назвать таких политиков, как Р. Пол, Дж. Амаш, Ч. Хейгел, Б. Скоукрофт, К. Пауэлл, Р. Гейтс. Члены группы рассматривают американские «национальные интересы» исключительно через призму конкретных экономических выгод для крупного бизнеса в основном сырьевого и энергетического профиля. Соответственно, они ориентируются на двухсторонние отношения, лояльность властей стран-реципиентов, доступность ресурсов и инфраструктуры и т.д.

Представители реалистов в целом разделяют мнение демократов о том, что глобализация может быть полезной для Соединенных Штатов. Вашингтон должен руководить этим процессом, при необходимости корректируя его (например, в рамках таких проектов, как Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство и Транстихоокеанское партнерство).

С другой стороны, «осторожные» реалисты не согласны с демократами по существу глобализации. Они ориентируются исключительно на ее экономическую составляющую, считая, что делать ставку на распространение либерально-демократической идеологии в глобальном масштабе на данном этапе уже бесперспективно. Глобализация сегодня, фактически, продвигается ведущими странами Азии, а они, в свою очередь, опираются на другие ценности, часто враждебные либеральной демократии. Кроме того, азиатские лидеры недовольны еще и тем, что Соединенные Штаты, растеряв, по сути, функции гегемона, продолжают пользоваться своими привилегиями в международных институтах, которые они получили по результатам Второй мировой войны еще во второй половине XX в.⁴

Представители группы считают, что сегодня уже нет ни очевидного американского лидерства (на чем настаивают неолибералы), ни тем более доминирования (о чем твердят консерваторы). Мошь США «распыляется», и Вашингтон должен согласиться с переходом от статуса «гегемона» к статусу «первого среди равных». Поэтому реалисты согласны с тем, что для поддержания глобальной стабильности надо,

⁴ Global System on the Brink: Pathways Toward a New Normal. Joint Study by the Atlantic Council's Strategic Foresight Initiative and the Russian Primakov Institute of World Economy and International Relations. 2016. January. P. 2 (<http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/the-global-system-on-the-brink-pathways-toward-a-new-normal>).

во-первых, перераспределить власть и ответственность в международных институтах (например, в МВФ), а, во-вторых, для формирования ответа на «новые вызовы» необходимо создать на базе G-20 «глобальный концерт», в рамках которого можно было бы координировать вопросы безопасности и экономики⁵.

Таким образом, «осторожные» реалисты в своих внешнеполитических построениях ориентируются на экономическую глобализацию, однако политическое устройство мира они видят как переход с «вестфальских» позиций на позиции многополюсного баланса сил.

Еще одной группой в рамках Республиканской партии являются консервативные реалисты (традиционно их называют просто консерваторами), которые в противоположность своим «осторожным» собратьям не признают «новых вызовов» глобализации и отрицают ее во всех возможных проявлениях. Однозначно рассматривая «национальный интерес» только с позиций корпоративных коммерческих приобретений, лидеры консерваторов (Дж. Макейн, Л. Грэм, Д. Чейни, Д. Рамсфельд и т.д.) отрицают многосторонние институты в пользу унилатерализма и стремятся сохранить глобальное американское доминирование традиционными геополитическими методами баланса сил, в рамках которого «лагерь США» должен формироваться на основе ценностей и идеалов «свободного мира».

Консерваторы рассматривают международные отношения исключительно через призму дихотомии «свой—чужой». Соответственно, с их точки зрения, все страны и политические силы должны определиться — либо они «за» идеалы свободы, либо «против». Полутон здесь не должно быть, поскольку они мешают концентрировать энергию на главной задаче — любой ценой сохранить все порядки, в первую очередь, постбиполярные, которые обеспечивают доминирование США.

В отношении тех стран, которые попали в разряд «чужих» и несут угрозу национальным интересам США, нет смысла использовать военнополитическое «сдерживание», испытанное во времена «холодной войны». В период всеобщей экономической конкуренции и огромного американского превосходства аналитики консерваторов предлагают использовать другую доктрину — «ограничения» («constrainment»), в рамках которой оппонент должен точно знать, что чем враждебнее будут его шаги, тем дороже они ему обойдутся. И наоборот, сотрудничество с американской стороной должно поощряться наградой. Такая система заставит «чужие» страны постепенно разворачиваться в русло, нужное США.

⁵ Ibid. P. 18.

Тем не менее, консерваторы, без колебаний требуя оказывать все виды внешнего давления на любых конкурентов, утверждают, что не стремятся к изменению внутренних порядков в стане «чужих» и придерживаются принципа невмешательства, поскольку «свобода» должна стать осознанным выбором. Рассматривая себя в качестве наследников Р. Рейгана, консерваторы настаивают на том, что нельзя отказываться от ценностных ориентиров, размениваясь на различные выгоды от краткосрочных сделок с оппонентами, как это делали последние администрации⁶.

Наконец, в рассматриваемом контексте очень важно упомянуть о неоконсерваторах. По своим внешнеполитическим ориентирам они достаточно близки как консерваторам, так и влиятельным в США правохристианским республиканцам. Хотя пик своего политического влияния неоконсерваторы (П. Вулфовиц, Дж. Болтон, Р. Перл, К. Роув) пережили в период первого президентства Дж. Буша-мл., сегодня они продолжают серьезно влиять на внешнеполитические построения Республиканской партии. Экономические «корни» неоконсерваторов тесно переплетаются с интересами ВПК, а в политическом отношении они ориентируются на Пентагон и еврейское лобби. На современном этапе наиболее заметными сторонниками этой группы являются Р. Каган, М. Бут, Р. Шейнеман и недавно скончавшийся Ч. Краутхаммер (Дж. Болтон, заняв пост советника по национальной безопасности в администрации Д. Трампа, заявил об отказе от неоконсервативных взглядов).

В настоящее время неоконсерваторы по-прежнему в своей внешнеполитической программе ориентируются на сохранение «*Pax Americana*», что в целом совпадает со стратегическими ориентирами всех других наиболее влиятельных групп интересов. Однако в своей программе неоконсерваторы основной упор делают на сохранении моноцентричного мира при поддержке «глобального унилатерализма» как базового принципа американской внешней политики⁷.

Основные принципы своей идеологии неоконсерваторы, как и их консервативные коллеги, выводят из внешней политики Рейгана, кото-

⁶ *Dodge M.* Russian Intermediate-Range Nuclear Forces: What They Mean for the United States. Backgrounder #3028 on Arms Control and Nonproliferation. 30.07.2015 (<http://www.heritage.org/research/reports/2015/07/russian-intermediate-range-nuclear-forces-what-they-mean-for-the-united-states>); *Schneider M.* Nuclear Deterrence in the Context of the European Security Crisis and Beyond. Lecture #1266 on Russia. 21.12.2015 (<http://www.heritage.org/research/reports/2015/12/nuclear-deterrence-in-the-context-of-the-european-security-crisis-and-beyond>); Solutions for America: A Conservative Foreign Policy. 17.08.2010 (<http://www.heritage.org/research/reports/2010/08/a-conservative-foreign-policy>).

⁷ *Schmitt G., Gedmin J.* Why Winning in Ukraine Matters // The Weekly Standard. 18.12.2015 (<http://www.weeklystandard.com/why-winning-in-ukraine-matters/article/2000289>).

рая отличалась своей бескомпромиссностью, в первую очередь, в отношении борьбы с коммунистической «империей зла». Исходя из заветов основоположника, неоконсы считают необходимым неукоснительно следовать принципам «свободы и демократии», последовательно распространяя эти принципы по всему миру.

Так же, как и консерваторы, неоконсы считают, что союзниками США могут быть только страны с либерально-демократическим устройством, а государства, отрицающие эти принципы, можно смело заносить в лагерь «глобального зла». Эти государства, считают теоретики и практики неоконсерватизма, понимают только язык силы, поэтому разговаривать с ними по-другому не имеет смысла⁸. Соответственно, основным инструментом реализации вышеизложенных подходов, является «жесткая» сила и готовность ее использовать, включая превентивные военные удары. Приветствуют неоконсы и использование «умной» и «мягкой» силы для свержения враждебных режимов изнутри.

Однако, в отличие от консерваторов, неоконсы отрицают необходимость поддержания мирового баланса сил, поскольку, по их мнению, только силовое доминирование США обеспечит сохранение постбиполярных порядков. Убеждая оппонентов в правильности своего сверхрадикального подхода, они утверждают, что решить все проблемы Соединенных Штатов и всего глобального лагеря «добра», включая экономические, социальные, гуманитарные и прочие, можно только обладая абсолютным силовым превосходством⁹. Традиционная дипломатия талейрановского типа, прагматически взвешивающая плюсы и минусы каждого шага на международной арене, неоконсами презирается как несовместимая с моральным характером битвы за «глобальный унитаризм».

Наконец, неоконсерваторы отрицают необходимость использования в борьбе за мировое доминирование международных многосторонних институтов типа ООН. Это неприятие объясняется тем, что в рамках таких институтов со «злом» приходится вести дискуссии и искать компромиссы. Достаточно скептически они относятся и к международным соглашениям, которые допустимо использовать лишь в качестве инструмента категории *ad hoc* в сражениях за «Pax Americana»¹⁰.

⁸ Schmitt G., Gedmin J. How to End Putinism // The Weekly Standard. 7.08.2015. (<https://www.aei.org/publication/how-to-end-putinism/>).

⁹ Schmitt G., Gedmin J. Why Winning in Ukraine Matters.

¹⁰ Bolton J. The Putin Challenge. A Sobering Assessment of Post-Soviet Russia // The Weekly Standard. 13.01.2016 (<https://www.aei.org/publication/the-putin-challenge/>); Schmitt G., Gedmin J. How to End Putinism.

Таким образом, каждая из вышеперечисленных наиболее влиятельных групп интересов внутри американской элиты имеет свою целостную модель внешней политики, которая, как правило, отвечает интересам спонсоров этих групп. При этом все группировки Демократической партии, имея общую цель формирования единого глобального экономического и цивилизационного пространства, представляют ее реализацию по-разному: неолибералы делают основной акцент на экономическом и гуманитарном интервенционизме, прогрессисты – на международно-правовом лидерстве США, а консервативные демократы – на геополитическом «ограничении» оппонентов.

Группировки Республиканской партии, ориентирующиеся на специфически понимаемый «национальный интерес», в первую очередь нацеливаются на очень конкретное продвижение устремлений своих экономических акторов. При этом реалисты фокусируются на возможности достижения компромиссов как с демократами, так и странами-реципиентами американских «интересов», консерваторы – на реализации корпоративных интересов на основе геополитического баланса и за счет продвижения ценностей «свободного мира», а неоконсерваторы – на силовом доминировании как главном условии получения экономических преимуществ для США.

В целом, на современном этапе внешнеполитические подходы групп интересов не вступают в противоречие с консенсусной природой механизма принятия решений в США. Имея «двухпартийную» стратегическую цель (сохранение «Pax Americana») и участвуя в генерировании всех внешнеполитических решений, указанные группы, как правило, находят общие тактические ориентиры и приходят к компромиссам, что еще раз подтвердилось в рамках внешней политики администрации президента Д. Трампа. Как мы знаем, эта политика, несмотря на весь свой «электоральный экстремизм», во многих своих аспектах все же находит поддержку основных групп интересов, представленных в Конгрессе США.