

Американский президент в поляризованной среде: от Б. Обамы к Дж. Байдену

В. Ю. Журавлева

Институт мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова РАН,
Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23

Для цитирования: Журавлева В. Ю. Американский президент в поляризованной среде: от Б. Обамы к Дж. Байдену // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 3. С. 334–347. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.305>

Большинство американистов сходятся в том, что основной чертой американской политической системы стала поляризация политического процесса. Вслед за консервативной волной у республиканцев, в Демократической партии укрепилось и расширилось левое крыло. Сегодня политические партии настолько далеко ушли друг от друга в идейном плане, что они формируют и предлагают обществу два противоположных социально-экономических проекта развития страны. Радикализация партий подрывает один из основополагающих принципов развития американской политической системы — консенсус между основными политическими силами. Вслед за партиями поляризуются и американцы, ориентируясь в своей оценке политической реальности на наиболее крайние крылья партий. По оценкам аналитических центров Gallup и Pew Research, с 1992 г. в обществе стабильно сокращается число граждан с умеренными взглядами: с 43 % в 1992 г. до 35 % в 2020 г. По итогам своего четырехлетия в Белом доме Дональд Трамп был назван самым поляризованным президентом: в среднем его поддерживали 89 % республиканцев и всего 8 % демократов. До Трампа такого же звания удостоился Барак Обама, которого поддерживало 89 % демократов и 13 % республиканцев. Опрос общественного мнения, проведенный Харрис Полинг в конце мая 2021 г., показал, что Джозефа Байдена положительно оценивают 62 % американцев. При этом общество также разделилось по партийной линии в своей поддержке президента: 96 % среди демократов и только 10 % среди республиканцев. Обама стал первым президентом, которого поддерживало меньше 20 % сторонников оппозиционной партии. В последнем десятилетии прошлого века первым президентом, кого поддерживало меньше 30 % оппозиционной партии, был Б. Клинтон. Так, вслед за идейной поляризацией партий и общества, американский президент превратился из общенациональной фигуры в партийную. Потеря мандата неизбежно ослабила переговорные позиции президента в законодательном процессе, серьезно подорвав его возможности провести через конгресс свои инициативы. В XXI в. пока ни один президент не смог реализовать больше одного значимого пункта своей социальной повестки. Дж. Байден, так же как и его предшественники, пришел в Белый дом с масштабным планом перемен. Сможет ли он его осуществить? Ответ на этот вопрос требует оценки «формулы успеха» американского президента в поляризованном Вашингтоне.

Ключевые слова: поляризация политического процесса, президентский мандат, радикализация партий, идейный раскол в обществе, законодательный процесс, утраченный консенсус, противоречащие проекты социально-экономического развития, утрата внутрипартийного единства, вашингтонская бюрократия.

Действующий президент США Джозеф Байден пришел в Белый дом с масштабной социальной повесткой: помимо борьбы с пандемией и возвращения американской нации к нормальной жизни, он планирует завершить реформирование системы здравоохранения, начатое Бараком Обамой, провести целый ряд реформ в различных сферах, направленных на обеспечение расового равенства и справедливости, и, наконец, реализовать иммиграционную реформу. Все эти реформы давно назрели и действительно необходимы. Однако примерно с тем же списком приходил в Белый дом и Барак Обама. Результатом его президентства стало принятие исторического закона о реформировании системы здравоохранения. Меры по модернизации иммиграционной системы США так и остались на стадии обсуждения в Конгрессе, так же как и все остальные предложения президента.

У Д. Трампа были свои приоритеты и предвыборные обещания, такие же масштабные и революционные. Перед уходом из Белого дома на его счету было два импичмента, множество скандалов, штурм Капитолия, а из законодательного наследия — только налоговая реформа.

В данной статье автор стремится найти объяснение такой низкой результативности деятельности президента и понять, была ли она всегда такой и каковы шансы действующего президента выполнить свои предвыборные обещания. Методологической основой статьи можно назвать системный подход, который позволяет анализировать американский политический процесс как результат системного взаимодействия исполнительной и законодательной властей в условиях перманентного электорального процесса, предполагающего включенность в это взаимодействие электората.

Законодательный процесс: от множества инициатив к единичным законам

Законодательный процесс США похож на воронку с узким горлышком. По Конституции в нем участвуют обе ветви власти: президент имеет право законодательной инициативы, которое по ходу развития американской системы превратилось в формирование законодательной повестки. Главным законотворцем, конечно, назначен и остается Конгресс, каждая из палат которого работает не только над совместными проектами, но и параллельно по своей повестке. Это значит, что в воронку поступает множество законопроектов от разных инициаторов. Но дальше брошенные в оборот законопроекты должны пройти через очень узкое горлышко, фильтром в котором выступает межпартийное и межинституциональное согласие.

Любой законопроект проходит через обе ветви власти и не может быть принят, если кто-то из участников не согласен. Именно на этом согласии — консенсусе сторон и строится политический процесс в целом и законодательный процесс в частности. Основная задача же президента — добиться этого согласия, найти компромисс, который устроит всех участников сделки. Однако в последние десятилетия фильтр, который исторически служил залогом разумных и взвешенных решений, принятых в интересах наибольшего числа граждан, становится почти непроходимым. Согласие сегодня — редкий и ценный ресурс президента, без которого вся его предвыборная повестка так и остается обещаниями.

Партии в конфликтной среде

В 1960 г. авторитетнейший профессор Ричард Нойштадт, один из ведущих специалистов по институту президентства США и бывший советник нескольких американских президентов, считал, что для успеха в Конгрессе президенту нужно уметь пользоваться своей властью, которая состоит в умении убеждать, торговаться и находить компромиссы [1]. Но с конца прошлого века политическая реальность так изменилась, что президент должен обладать не навыками, а *талантом* переговорщика, чтобы реализовать свою власть. Умение достигать компромисса, нацеленность на него должны быть основными чертами главы исполнительной власти.

Интересно, что именно такую репутацию за годы работы в Сенате, а потом и в Белом доме, заслужил действующий президент [2]. Эта репутация одновременно привлекла к нему избирателей в 2020 г. и до сих пор настораживает левое крыло Демократической партии. В отличие от него Д. Трамп, который сам себя называл мастером сделок, ссылаясь на свой опыт бизнесмена, оказался совсем не готовым к таким компромиссам, которых требует от президента поляризованная среда современного политического процесса. Почему же достижение компромисса стало такой сложной задачей в Вашингтоне?

Конституция США создала конкурентные институты власти, более того, конкуренция исполнительной и законодательной власти — это один из определяющих факторов развития и эффективности политического процесса [3]. Довольно быстро, вопреки изначальному замыслу основателей, в политическом процессе США появился второй элемент «формулы успеха» — политические партии, которые стали играть роль посредника между двумя конкурирующими и конфликтующими участниками процесса.

Партии давали политикам следующий после институционального уровень идентификации, который позволял представителям исполнительной и законодательной властей выходить за рамки институциональных интересов и находить взаимопонимание в сложных ситуациях. Партии стали входным билетом для президентов в Конгресс, их инструментом проведения своей повестки через законодательный процесс.

Однако сегодня, через 234 года после принятия Конституции, становится очевидно, что отцы-основатели Американского государства были правы в своих опасениях, что партии могут разделить политическую систему. Оказалось, что партии из посредников могут превратиться в самое большое препятствие на пути взаимодействия институтов власти и успешной реализации президентской повестки.

В поляризованной среде они превратили политиков в заложников партийной идентификации. До тех пор, пока сами партии разделяли базовые идейные концепции и установки, в партийной привязке не было ничего деструктивного, но по мере идейного удаления демократов и республиканцев друг от друга партийная идентификация президентов и конгрессменов из фактора взаимодействия превратилась в фактор конфликтности. Когда три четверти Республиканской партии придерживается правоконсервативных взглядов на будущее страны, а большая часть Демократической партии стремится реализовывать либеральный проект развития этой же страны, компромисс практически исключен.

Уровень партийной идентификации в условиях радикальной поляризации закрыл для участников политического процесса самый высокий уровень идентифи-

кации — национальный: президенты перестали представлять страну, они стали представлять электорат своей партии. Самым ярким примером этого называют Д. Трампа, который довольно быстро в общении с гражданами начал апеллировать только к своему электорату. Хотя, если отвлечься от публичной риторики президентов и посмотреть на данные их поддержки в обществе, очевидно, что Трамп был не первым президентом только одной части страны. Б. Обама, который говорил о единстве страны с такой же настойчивостью, как теперь Байден, и также в своих речах старался обращаться ко всей нации в целом, а не только к демократам, довольно быстро потерял поддержку сторонников Республиканской партии. За восемь лет президентства в среднем его поддерживало не больше 13 % республиканцев [4], что лишь немногим больше 8 % демократов, которые поддерживали Трампа [5]. При этом уровень поддержки со стороны своей партии и у Обамы, и у Трампа был максимально высоким: 89 % и 87 % соответственно [5]. Поляризованная среда политической элиты за последние десятилетия распространилась и на общество, лишив президента одного из важнейших ресурсов достижения компромиссов с Конгрессом — общенациональной поддержки граждан.

Мандат президента

Если посмотреть на данные общественной поддержки федеральной власти, собираемые Институтом Гэллага (Gallup) с начала 1970-х годов, то очевидно, что Конгресс традиционно был менее популярен среди американцев, чем президенты. С 1974 г. и до начала нового века средняя популярность законодательной власти не превышала 30 % [6] при средней популярности президентов 53 % [7]. Конец прошлого века и первые пять лет нового стали периодом небывалой популярности Конгресса, когда его рейтинг нередко превышал даже 50 %. Он сменился, однако, периодом исторической непопулярности — рейтинг стабильно падал вплоть до 2020 г., достигая в отдельные годы рекордно низкой отметки в 11 % [6]. Однако даже в лучшие времена Конгресс всегда уступал президенту место в сердцах американцев.

За этой разницей в восприятии стоит прежде всего фактор личности. Президент всегда был конкретным человеком со своими сильными и слабыми сторонами, в то время как Конгресс — это прежде всего институт власти, который для каждого отдельного американца в лучшем случае персонифицируется представителем от его избирательного округа.

Это неизбежное преимущество президентов проявилось и стало использоваться далеко не сразу. Переломным моментом стало обретение главой исполнительной власти информационной публичности, которую можно назвать одним из решающих факторов расширения роли президента в политическом процессе. С появлением радио, а затем и телевидения политический процесс в США стал открываться публике, и основным каналом проникновения общественности в политические закулисья стал именно президент. Средства массовой информации сначала позволили президенту напрямую обращаться к гражданам, а затем сделали его основным лицом федеральной власти во взаимодействии с обществом.

Этот процесс шел параллельно с открытием для граждан избирательного процесса: с появлением во второй половине XX в. праймериз американцы из наблюдателей отбора кандидатов в президенты превратились в непосредственных участни-

ков, а партийная элита утратила значительную часть своего безраздельного влияния над избранными представителями власти.

Информационная революция, в ходе которой телевидение усилила, а где-то даже и вытеснила особая постоянно развивающаяся интернет-среда, принципиально изменила политический процесс в США, так же как и в большинстве стран мира, дополнив закрытый кулуарный уровень выработки политических решений со сделками между представителями ветвей власти, партиями и лоббистами публичным уровнем с игрой на публику, громкими заявлениями и обещаниями, скандалами, фейковыми новостями и теориями заговоров.

Публичность, с одной стороны, сделала президента победителем, дав ему бесспорное преимущество перед законодателями и партийными функционерами, как первому политику национального уровня, представителю нации внутри и страны во внешнем мире. Возможность напрямую апеллировать к избирателям при реализации своей повестки стала козырем президента. Но у этого козыря есть и обратная сторона: публичность сделала президента уязвимым и зависимым от общественных настроений. Фактор личности начал играть слишком большую роль в политической жизни президентов.

С одной стороны, общество стало союзником президента в противостоянии с Конгрессом — апелляция к электорату не раз помогала уговорить законодателей, а в отдельных кризисных ситуациях именно электорат оказывался спасителем президента. Например, общество оказалось важным игроком в процедуре импичмента. Если в случае с Никсоном низкая популярность частично мотивировала его решение уйти в отставку, не дожидаясь официального расследования, то для Клинтона поддержка общества стала решающим фактором в процессе импичмента, склонившим колебавшихся сенаторов в его сторону [3]. Активная поддержка базового электората во многом помогла и Трампу в обоих процессах, инициированных против него демократами в Палате представителей.

С другой стороны, общественные настроения непостоянны: общество легко разочаровывается и меняет свое отношение к тем, кого еще недавно яростно поддерживало, особенно в нелегких социально-экономических условиях. Груз неправданных обещаний оказывается крайне негативным фактором, как показывает опыт Б. Обамы. Он пришел в Белый дом с рекордным мандатом за последние 28 лет: в 2008 г. он получил 52,9% голосов избирателей против 45,7%, которые получил сенатор-республиканец Джон Маккейн. Его поддержка в обществе упала с 69% в 2009 г. до 38% в 2011 и в среднем не превышала 49% в первые четыре года и 47% в ходе второго срока [8].

Чем более противоречива личность президента, тем значительнее колебания в общественных настроениях, тем более они непредсказуемы и тем в большей степени успех президента и само пребывание на посту определяются его личными качествами. Ярким примером этого стал Д. Трамп, который не смог переизбраться на второй срок, вопреки экономическим показателям, довольно быстро восстановившимся после того, как федеральное правительство приняло беспрецедентные меры по поддержке граждан [9]. Решающим фактором для избирателя стало то, каким человеком проявил себя Трамп в кризисных условиях пандемии.

Трамп стал квинтэссенцией постепенной персонификации института президентства, изменившей традиционный баланс федеральной власти и полити-

ческий процесс в целом, основными чертами которого стала поляризация и популизм. Зависимость президента от общественного мнения неизбежно смещает баланс профессионализма главы исполнительной власти в сторону популизма, заставляя его при этом ориентироваться прежде всего на наиболее активный свой электорат.

В американской политической реальности это прежде всего партийные активисты, т. е. граждане, которые жестко идентифицируют себя с одной из политических партий и ориентируются в своем политическом выборе именно на партию. Вслед за идейной радикализацией политических партий эта часть их электората тоже стала более радикальна в своих настроениях. Именно радикальные крылья партии задают повестку и информационное поле, в котором живут сторонники партий и фактически создают партийную идентификацию электората.

Если ориентироваться на исследования общественного мнения, проводимые крупнейшими аналитическими центрами, такими как Gallup и Pew Research, с 1992 г. в обществе стабильно сокращается число граждан с умеренными взглядами: с 43 % в 1992 г. до 35 % в 2020 г. [10]. Сокращение происходит в основном за счет роста числа либералов — с 17 % до 25 %. При этом консервативные настроения преобладают в американском обществе все это время, давая периодические всплески в численности тех, кто их разделяет, как это было с 2009 по 2012 гг., когда в ответ на кризис 40 % американцев назвали себя консерваторами. В 2020 г. консервативных взглядов придерживалось столько же граждан, сколько умеренных [10].

Примечательно, что рост крайних групп происходит именно за счет радикализации умеренных граждан, т. е. по мере расширения информационного поля радикальных групп в них попадает все больше число граждан, которые ранее придерживались умеренных позиций. Президент в ответ на это вымывает умеренных граждан также начинает озвучивать повестку более радикальных крыльев своей партии, мобилизуя свой электорат как для борьбы с Конгрессом, так и для своей партии в избирательный год. В ответ неизбежно идет всплеск радикальных настроений на противоположном конце идеологического спектра. Все эти процессы особенно ярко проходили последние четыре года, когда в обществе наблюдался всплеск активности одновременно крайне правых и крайне левых групп.

Вынужденная опора президента на радикальные крылья неизбежно приводит, как показало президентство Трампа, к сокращению одного из его важнейших ресурсов в реализации своей повестки — общественного мандата. Трамп победил в 2016 г., получив 46 % голосов американцев — большинство людей не выбрали его. В следующие четыре года его поддержка в обществе не превышала 43 %, что значительно ослабляло его позиции в споре с Конгрессом, особенно после того, как демократы получили большинство в Палате представителей.

В этом смысле позиции Дж. Байдена, который получил 51,3 % голосов избирателей в 2020 г., гораздо более устойчивы и могли бы дать ему больший рычаг воздействия на Конгресс. А с учетом его способности и опыта по достижению компромиссов, его президентство могло бы быть гораздо более продуктивным, чем четыре года его предшественника. Но фактор партийной поляризации может свести на нет весь мандат Президента.

Без идейного единства нет общей повестки

В отсутствии консенсуса между демократами и республиканцами по основным темам современные президенты практически не имеют шансов реализовать намеченное, если Конгресс контролирует оппозиционная партия. Если же президентская партия контролирует не только Белый дом, но и Конгресс, то президент не должен терять ни минуты — только в этих условиях он может максимально реализовать хоть какие-то свои предвыборные обещания. Но за этим общеизвестным фактом скрывается несколько более частных, но не менее важных деталей, которые могут очень серьезно скорректировать исход такого, казалось бы, удачного для президента расклада. Так, у Трампа, Байдена и Обамы в первые два года президентства партия контролировала обе ветви власти федерального правительства. Но расклад сил как между партиями, так и внутри них был совершенно разным, как и результат деятельности президентов.

Прежде всего, большинство в конгрессе может быть разным: преимущество может быть в 13 мест, как у демократов в действующей Палате представителей, может быть в 38 мест, как у республиканцев в Палате представителей после выборов 2016 г. А может быть — в 100 мест в Палате представителей и в 18 мест в Сенате как у демократов в 1992 г., которые вместе с Клинтонем получили полный контроль над федеральной властью.

Очевидно, что ситуация у республиканцев в 2016 г. была лучше, чем у демократов в 2021 г., к тому же Сенат сегодня разделен, в то время как республиканцы в 2016 г. комфортно с перевесом в 10 мест контролировали и верхнюю палату тоже. Однако за первые два года в Белом доме Трамп успел провести налоговую реформу и модифицировать закон Додда — Франка, тогда как его самые громкие обещания — отменить Обамакейр и построить стену на границе с Мексикой — так и остались обещаниями (стену он серьезно удлинил за время своего президентства, но как раз вопреки Конгрессу, а не с его помощью).

Вероятно, конкретная численность перевеса имеет значение. Например, 100 мест в Палате представителей и 18 мест в Сенате помогли Биллу Клинтону провести через конгресс девять своих инициатив, включая Акт Брэди¹, реформу студенческих займов, план сокращения бюджетного дефицита, Закон о 12-недельном оплачиваемом отпуске по уходу за новорожденным или близким родственником и ратификацию НАФТА. По нынешним меркам — огромный успех в реализации масштабной социальной повестки, который не снился ни одному из последующих президентов. Но вот реформа здравоохранения, которая разрабатывалась администрацией Клинтона с первых же дней в Белом доме, так и не дошла до Конгресса.

Опять же на фоне такой масштабной реализованной повестки один законопроект не имеет никакого значения, по нынешним меркам — мало ли идей у президента, когда он приходит в Белый дом. Но именно эти детали отражают всю сложность партийного фактора. Дело в том, что помимо масштабов контроля над федеральным правительством есть еще не менее важная характеристика партийного

¹ «Акт Брэди о предотвращении насилия с применением оружия» ввел обязательное правило проверки на федеральном уровне личной истории покупателя оружия и пятидневную отсрочку покупки, в течение которой и производится проверка, принят 30 ноября 1993 г. как поправка к Закону о контроле над оружием 1968 г.

расклада во власти — степень единства президентской партии. Эта характеристика стала особенно значима в последние 20 лет, для которых характерна растущая внутривластная поляризация, т. е. усиление крайних полюсов в партии с постепенным сокращением ее центра.

По этому показателю Демократическая партия в эпоху Клинтона была гораздо более едина, чем сегодня, однако уже тогда сам президент в самых амбициозных своих проектах был выразителем идей не всей партии, а ее центристской фракции «Третий путь», или новых демократов, что вызывало постоянное напряжение в партии, противостояние представителей как левого, так и более консервативного крыла в лице «Блю Догс».

Президентство Клинтона во многом стало возможно и успешно именно благодаря формированию и усилению центристской фракции, однако этот же процесс запустил постепенное усиление левого крыла партии, пиковые проявления которого мы наблюдали последние два года президентства Трампа и продолжаем наблюдать сегодня.

Сегодня левое крыло Демократической партии — Прогрессисты, лишь на четыре места в Палате представителей уступают Новой демократической коалиции — преемнице идей демократов «Третьего пути», все еще самой большой фракции демократов в Палате представителей, но уже вполне сопоставимой по численности с левым крылом, к тому же Прогрессистов усиливают социал-демократы — еще более левые по своим идеям представители партии, которых в 2018 г. было всего двое, а сегодня уже пятеро.

После выборов 2020 г. Новая демократическая коалиция сохранила только 94 места в нижней палате (в 2018 г. у них было 103 места), прогрессисты получили 90 мест — это меньше на шесть человек, чем в 2018 г., но в целом их численность постоянно растет начиная с 2010 г. (исключением были только 2012 и 2014 гг., когда фракция потеряла несколько мест). «Блю Догс», которые до появления новых демократов Клинтона были центристами, а на их фоне стали консерваторами, сегодня занимают всего 19 мест в Палате представителей.

Усиленные социал-демократами Прогрессисты все более оттягивают Демократическую партию влево, по сути оказывая доминирующее влияние на формирование партийной повестки, ожидая от президента Байдена более решительных шагов в эту сторону, выражая негодование в отношении его умеренной позиции. Байден же как политик, стоявший у истоков фракции Новых демократов, строил свою политическую карьеру на центристских позициях, победил во многом благодаря им и именно благодаря им мог бы сделать большой шаг на пути возвращения утраченного консенсуса между партиями.

Раскол внутри Демократической партии сопровождается последовательным удалением ее от Республиканской партии, которая довольно длительное время идет в идейном плане в противоположном направлении. Самая крупная по численности фракция в действующем конгрессе — Комитет Республиканской партии (Republican Study Committee (RSC)), 153 места в Палате представителей — представляет правое крыло партии. Всего у республиканцев в действующей Палате представителей 212 мест. То есть почти $\frac{3}{4}$ Республиканской партии в Палате представителей придерживаются консервативных взглядов в социальной сфере, выступают за сокращение любых расходов бюджета, кроме военных, и критично отно-

сятся к членству США в каких-либо альянсах и торговых соглашениях. Еще 19 мест в нижней палате занимают сторонники правоконсервативного движения «Партия чаепития». Около 45 мест принадлежит консервативной фракции «Свобода». Всего 29 мест у фракции «Ланч по вторникам», которая придерживается более центристско-либеральных взглядов — чуть больше, чем у демократов осталось умеренных консерваторов.

Этот внутривнутрипартийный расклад с очевидностью показывает, что две партии, которые структурируют весь политический процесс в США, занимают диаметрально противоположные позиции на идеологическом спектре. Они в принципе говорят на разных языках и представляют два взаимоисключающих социально-экономических проекта — социал-демократический проект построения социального государства в США и консервативно-традиционный, направленный на сохранение индивидуалистических начал американской экономики и социального уклада.

Такая поляризация партий неизбежно поляризует и общество тоже, не только между двумя партиями, как мы уже видели ранее, но и внутри двух противоположных групп. По данным исследований, проведенным Pew Research в 2019 г., 47 % демократов охарактеризовали свои политические взгляды как либеральные, тогда как в начале века либералами себя считали в два раза меньше демократов (27 %). Число умеренных демократов сократилось за это время с 45 % до 38 %, а консерваторами себя назвали всего 14 % демократов, в то время как в 2000 г. их было 23 % [11]. В тоже время по данным Gallup Республиканская партия остается партией консерваторов: в 2019 г. 73 % республиканцев сказали, что они придерживаются консервативных взглядов [12]. По данным исследования, проведенного Pew Research, более 90 % республиканцев придерживаются более консервативных взглядов, чем демократы, и более 90 % демократов гораздо более либеральны, чем республиканцы [13].

Очевидно, что с такими настроениями в обществе вряд ли стоит ожидать, что партии в Конгрессе станут ближе друг к другу. Консервативный вектор в Республиканской партии сохранится. Также с большой вероятностью в Демократической партии будет усиливаться лево-либеральный тренд, партия не откажется от того более либерального социально-экономического проекта, который она предлагает сейчас. Это означает, что, когда острая ситуация с пандемией пройдет и партии вернуться к своей социальной повестке, давление на Байдена со стороны левого крыла партии усилится, также как раскол в Конгрессе.

Президент против бюрократии

Что же еще может сделать президент в условиях существования двух взаимоисключающих социально-экономических проектов, продвигаемых обеими партиями, если ни одна из партий не готова идти на уступки? По сути, политическая система оставляет ему только один путь — использовать свою власть над подчиненными ему ведомствами и министерствами, реализуя свою повестку силами исполнительной власти. Для этого у него есть право принимать исполнительные указы, которые направлены на решение конкретной задачи конкретными исполнительными ведомствами. Исторически американские президенты активно использовали это право. Отдельные президенты-реформаторы, как Франклин Рузвельт, Вудро

Вильсон, Теодор Рузвельт, принимали тысячи исполнительных указов — 3721 на счету у Ф. Рузвельта, 1803 подписал В. Вильсон [14].

Однако в последние годы XX в и в XXI в. президенты стали гораздо скромнее в масштабах своей законотворческой деятельности. Кумир консерваторов Рональд Рейган принял 381 исполнительный указ, не менее любимый республиканцами Джордж Буш — всего 166, его сын, на президенство которого пришлось самое страшное для американцев нападение на их страну, подписал 291 исполнительный указ, Б. Обама продолжил этот тренд и принял 276 актов, а Д. Трамп, который постоянно обвинялся демократами в имперскости, подписал всего 220 исполнительных указов, причем даже эта цифра могла бы быть меньше, если бы не пандемия, которая вынудила президента более оперативно реагировать на изменяющиеся условия.

Дж. Байден пока по темпам опережает своего критикуемого предшественника — за первые месяцы своего президентства он уже подписал 47 исполнительных указов (Трамп за этот же период — только 29) [15]. Однако эта более высокая активность опять же связана с чрезвычайной ситуацией пандемии и скорее всего носит временный характер.

Снижение численности исполнительных указов не остановила даже поляризация, в результате которой каждый последующий президент приходит в Белый дом с новой повесткой, серьезно отличающейся от повестки своего предшественника, представлявшего противоположную партию. Каждый новый президент, по сути, начинает свою службу с «расчистки стола», отменяя первыми решениями указы своего предшественника. Этим же занят Конгресс в первые месяцы работы новой администрации, если он контролируется партией президента. Но даже эта деятельность по избавлению от наследия своего предшественника не дает такого объема исполнительных указов, как было в первой половине XX в.

Объясняют эту снижающую законодательную активность президентов два фактора. Во-первых, идейная поляризация уничтожает не только компромисс между участниками политического процесса, но и преемственность повестки. В этих условиях исполнительные указы, которые, в отличие от закона, прошедшего через Конгресс, могут быть легко отменены, превращаются в инструмент не только оперативного действия, но и достижения краткосрочного эффекта — задача, ради которой они принимаются, должна быть решена за время пребывания президента в Белом доме.

Выполнение этого условия связано со вторым фактором — постепенным уплотнением бюрократического аппарата, происходящим многие десятилетия [3]. Несмотря на то что президент является главой исполнительной власти, его власть в отношении исполнительных ведомств и структур ограничена, во-первых, их параллельной отчетностью Конгрессу, а во-вторых, тем, что бюрократический аппарат, не связанный партийной дисциплиной и электоральными циклами, функционирует в своих ритме и логике. Президент, по сути, имеет непосредственное влияние только на политических назначенцев — глав министерств и ведомств, которых он назначает с согласия Сената. То, насколько оперативно конкретное министерство будет реагировать на инициативы президента, зависит от многих факторов, из которых президент может повлиять только на один — профессионализм и включенность в систему своего назначенца. Исполнительные указы в условиях

такой бюрократии превратились в инструмент очень ограниченного и негарантированного действия.

Этот негибкий, неповоротливый бюрократический аппарат и есть то самое вашингтонское болото, которое Д. Трамп хотел иссушить и масштабы которого настолько велики, что задача по его иссушению оказалась непосильна одному президенту, даже такому неангажированному, как он. Сложность оперативного управления исполнительными структурами объясняет кадровую чехарду, характерную для Трампа — он пытался изменить степень контроля и подотчетности исполнительной системы [16]. Столкнувшись с реальностью, он воспользовался единственным инструментом, который у него был, — менял руководителей в надежде, что хоть кто-то окажется в состоянии сдвинуть бюрократическую машину и донести импульс, запущенный президентом, до уровня непосредственной реализации его инициативы.

Сложность реализации президентами своих инициатив можно, вслед за сторонниками контролируемого президентства, рассматривать как часть системы сдержек и противовесов. И действительно, в американской политической системе президенту легче превратиться в популиста, чем в авторитарного лидера. Однако как показывает опыт последних президентств, изначально задуманная слаженная система превращается в неповоротливую, работающую на грани эффективности машину, которая не успевает обрабатывать общественный запрос на перемены. Для этого достаточно было изменения всего одной характеристики системы — *идейной близости структурирующих ее политических партий*.

Существование двух противоречащих повесток, предлагаемых партиями, приводит к тому, что каждая новая администрация может эффективно реализовывать свои инициативы только в короткий период однопартийного контроля над обеими ветвями власти при условии единства внутри президентской партии.

Клинтон, последний президент-демократ, который мог похвастаться относительным единством в рядах своей партии, смог реализовать очень масштабную социальную повестку. У Обамы и у Трампа было по два интенсивных года полного контроля над федеральной властью. Каждый из них успел за это время реализовать по одному пункту своей повестки, которые и стали основным достижением их президентства.

Сейчас у Байдена тоже такой уникальный период, который скорее всего опять ограничится двумя годами. Преимущество демократов в Конгрессе значительно меньше того, которое было при Трампе, а Сенат поделен пополам. Учитывая идейную удаленность республиканцев и нацеленность на возврат контроля любой ценой, они не сильно готовы сотрудничать с новым президентом и помогать ему в реализации его повестки. Именно об этом свидетельствуют первые месяцы пребывания Байдена в Белом доме. Много идей, 28 предложенных законопроектов, но из 12 принятых законопроектов большая часть связана с борьбой с пандемией — эта тема более или менее объединяет политические силы.

Более того, в отличие от Клинтона, Байден не может похвастаться единством своей партии. По мере нормализации ситуации в стране левое крыло партии будет все чаще вступать в оппозицию собственному президенту-центристу, препятствуя

его попыткам выстраивать компромиссные решения и блокируя реализацию тех инициатив, которые не вписываются в леволиберальный проект. Вся социальная повестка президента может остаться за бортом, пав традиционной жертвой политической борьбы как между партиями, так и между отдельными фракциями демократов.

Литература

1. Neustadt, R. (1960), *Presidential Power, The Politics of Leadership*, Hoboken, NJ: Wiley.
2. Ryan, L., Palmeri, T., Bade, R. and Daniele, E. (2021), Overnight Chaos on the Senate Floor, *West Wing Playbook, Politico*. URL: <https://www.politico.com/newsletters/west-wing-playbook> (дата обращения: 25.05.2021).
3. Журавлева, В. Ю. (2011), *Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США*. Москва: ИМЭМО РАН.
4. Jones, J.M. (2017), Obama Job Approval Ratings Most Politically Polarized by Far, *Gallup*. URL: <https://news.gallup.com/poll/203006/obama-job-approval-ratings-politically-polarized-far.aspx> (дата обращения: 25.05.2021).
5. Jones, J.M. (2019), Trump Job Approval Sets New Record For Polarization, *Gallup*. URL: <https://news.gallup.com/poll/245996/trump-job-approval-sets-new-record-polarization.aspx> (дата обращения: 26.05.2021).
6. Congress and the Public, *Gallup*. URL: <https://news.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx> (дата обращения: 26.05.2021).
7. Newport, F. (2019), Approval as an Objective Measure of Presidential Performance, *Gallup*. URL: <https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/266876/approval-objective-measure-presidential-performance.aspx> (дата обращения: 26.05.2021).
8. Presidential Approval Ratings — Barack Obama, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx> (дата обращения: 25.05.2021).
9. Богаевская, О. В., Борисова, А. Р. Давыдов, А. А., Десятки, Е. А., Дмитриев, С. С., Журавлева, В. Ю., Кислицын, С. В., Кулакова, В. К. и Чудинова К. О. (2021), Пандемия, протесты, протекционизм и президентские выборы в США в 2020 г., *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, № 1. URL: https://www.afjournal.ru/index.php?page_id=411 (дата обращения: 25.05.2021).
10. Saad, L. (2021), Americans' Political Ideology Held Steady in 2020, *Gallup*. URL: <https://news.gallup.com/poll/328367/americans-political-ideology-held-steady-2020.aspx> (дата обращения: 26.05.2021).
11. Gilberstadt, H. and Daniller, A. (2020), Liberals Make up the Largest Share of Democratic Voters, But Their Growth Has Slowed in Recent Years, *Pew Research Center*. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/17/liberals-make-up-largest-share-of-democratic-voters/> (дата обращения: 27.05.2021).
12. Saad, L. (2020), The U.S. Remained Center-Right, Ideologically, in 2019, *Gallup*. URL: <https://news.gallup.com/poll/275792/remained-center-right-ideologically-2019.aspx> (дата обращения: 26.05.2021).
13. Kiley, J. (2017), In Polarized Era, Fewer Americans Hold a Mix of Conservative and Liberal Views, *Pew Research Center*. URL: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/10/23/in-polarized-era-fewer-americans-hold-a-mix-of-conservative-and-liberal-views/> (дата обращения: 26.05.2021).
14. *The American Presidency Project, Executive Orders*. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders> (дата обращения: 31.05.2021).
15. Federal Register (2021), *Joseph R. Biden Jr. Executive Orders*. URL: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021> (дата обращения: 31.05.2021).
16. Журавлева, В. Ю. (2018), Второй год президентства Д. Трампа: искусство управления федеральным правительством, *Ежегодник «Год планеты 2018»*, М.: ИМЭМО РАН, с. 143–154.

Статья поступила в редакцию 4 мая 2021 г.
Статья рекомендована в печать 15 июня 2021 г.

Контактная информация:

Журавлева Виктория Юрьевна — канд. полит. наук; zhvika@imemo.ru

American presidents in polarized D. C.: From Barack Obama to Joe Biden

V. Yu. Zhuravleva

Institute of World Economy and International Relations named after E. M. Primakov
of Russian Academy of Sciences,
23, Profsoyuznaya ul., Moscow, 117997, Russian Federation

For citation: Zhuravleva V. Yu. American presidents in polarized D.C.: From Barack Obama to Joe Biden. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 2021, vol. 14, issue 3, pp. 334–347. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.305> (In Russian)

In 1960 one of the leading researchers of the American Presidency, professor and an adviser to a number of US presidents Richard Neustadt formulated the iconic formula where presidential power needed to cooperate with the Congress — persuade, negotiate and compromise. But since political reality has changed so deeply, today only a God gifted negotiator is able to fulfill its power in polarized Washington, D.C. A modern day president should be a legislator and a showman rolled into one to succeed in his mission. According to the Constitution, the American legislative process is based on the consensus between all participants, while both the President and the Congress have the power of legislative initiative. It is the president who is responsible for gaining this consensus between all the initiators. In time of political polarization parties which traditionally had been the facilitators of this way to compromise became the main obstacles. From the presidential ticket to the Congress, they turned out to be the main headache of the president. Joe Biden came to White House with a reputation of being a skilled compromiser. But while it has been his advantage with the electorate, the left wing of his party strongly opposes his centrist ideology. Donald Trump named himself a brilliant deal maker, but his business experience of making deals appeared to be irrelevant in polarized D.C. Why has it turned out to be so hard to bring a consensus to today's political process? Will Biden be able to change this trend and reunite the Nation as he promised during his inauguration?

Keywords: polarized political process, divided parties, divided electorate, presidential mandate, the power of bureaucracy, the Progressive Caucus, the Republican Study Committee.

References

1. Neustadt, R. (1960), *Presidential Power, The Politics of Leadership*, Hoboken, NJ: Wiley.
2. Ryan, L., Palmeri, T., Bade, R. and Daniele, E. (2021), Overnight Chaos on the Senate Floor, *West Wing Playbook, Politico*. Available at: <https://www.politico.com/newsletters/west-wing-playbook> (accessed: 25.05.2021).
3. Zhuravleva, V. Yu. (2011), *American Presidents and Congress in Tug-of-War*, Moscow: IMEMO RAS Publ. (In Russian)
4. Jones, J. M. (2017), Obama Job Approval Ratings Most Politically Polarized by Far, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/203006/obama-job-approval-ratings-politically-polarized-far.aspx> (accessed: 25.05.2021).
5. Jones, J. M. (2019), Trump Job Approval Sets New Record For Polarization, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/245996/trump-job-approval-sets-new-record-polarization.aspx> (accessed: 26.05.2021).
6. Congress and the Public, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx> (accessed: 26.05.2021).
7. Newport, F. (2019), Approval as an Objective Measure of Presidential Performance, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/266876/approval-objective-measure-presidential-performance.aspx> (accessed: 26.05.2021).
8. Presidential Approval Ratings — Barack Obama, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx> (accessed: 25.05.2021).

9. Bogaevskaya, O. V., Borisova, A. R., Davydov, A. A., Desyatsky, E. A., Dmitriev, S. S., Zuravleva, V. Yu., Kyslytsyn, S. V., Kulakova, V. K. and Chudiniva, K. O. (2021), Pandemic, Protests, Protectionism and Presidential Elections in the USA in 2020, *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, no. 1. Available at: https://www.afjournal.ru/index.php?page_id=411 (accessed: 25.05.2021). (In Russian)
10. Saad, L. (2021), Americans' Political Ideology Held Steady in 2020, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/328367/americans-political-ideology-held-steady-2020.aspx> (accessed: 26.05.2021).
11. Gilberstadt, H. and Daniller, A. (2020), Liberals Make up the Largest Share of Democratic Voters, But Their Growth Has Slowed in Recent Years, *Pew Research Center*. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/17/liberals-make-up-largest-share-of-democratic-voters/> (accessed: 27.05.2021).
12. Saad, L. (2020), The U.S. Remained Center-Right, Ideologically, in 2019, *Gallup*. Available at: <https://news.gallup.com/poll/275792/remained-center-right-ideologically-2019.aspx> (accessed 26.05.2021).
13. Kiley, J. (2017), In Polarized Era, Fewer Americans Hold a Mix of Conservative and Liberals Views, *Pew Research Center*. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/10/23/in-polarized-era-fewer-americans-hold-a-mix-of-conservative-and-liberal-views/> (accessed: 26.05.2021).
14. *The American Presidency Project, Executive Orders*. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders> (accessed: 31.05.2021).
15. Federal Register (2021), *Joseph R. Biden Jr. Executive Orders*. Available at: <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021> (accessed: 31.05.2021).
16. Zhuravleva, V. Yu. (2018), The Second Year of the Presidency of Donald Trump: The art of Governing, *The YearBook "The Year of the Planet"*, Moscow, IMEMO Publ., pp. 143–154.

Received: May 4, 2021
Accepted: June 15, 2021

Author's information:

Victoria Yu. Zhuravleva — PhD in Political Sciences; zhvika@imemo.ru