

УДК 327.56

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ БАРАКЕ ОБАМЕ

© 2011 г. **С.М. Самуйлов***
Институт США и Канады РАН. Москва

В статье анализируется реформирование системы национальной безопасности США, осуществлённое администрацией президента Б. Обамы. Отмечается, что рекомендации «мозговых центров» в этой области были реализованы лишь частично. Основной вывод автора: проведённое реформирование вряд ли приведёт к качественному повышению эффективности внешней политики США.

Ключевые слова: *Совет национальной безопасности, Госдепартамент, Совет внутренней безопасности, «мозговые центры».*

Главная структура во внешнеполитическом механизме США – Совет национальной безопасности (СНБ) – надведомственный координационно-консультативный форум при президенте, на котором рассматриваются наиболее стратегически значимые проблемы обеспечения безопасности страны. Важнейшим признаком американской системы обеспечения национальной безопасности является *четырёхуровневая* организация процесса выработки сложного межведомственного компромиссного решения по конкретной внешнеполитической проблеме. Её управленческий смысл заключается в выработке проекта решения по возможности на наиболее низком иерархическом уровне. Этим занимаются межведомственные рабочие группы (в 1990-е годы, при администрации Дж. Буша-мл., они стали называться «комитетами по координации политики»). Если им не удастся разработать проект решения по конкретной проблеме, вопрос передаётся на рассмотрение Комитета заместителей. Если и они не приходят к единому мнению, вопрос передаётся в Комитет руководителей. И, наконец, если и они не добиваются успеха, обсуждение вопроса происходит на заседании СНБ, и президент в качестве верховного арбитра принимает окончательное решение.

Своё зрелое состояние СНБ и его аппарат обрели после нескольких десятилетий бюрократического противоборства, в первую очередь с Государствен-

* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – доктор исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США ИСКРАН.

E-mail: fpcenter@rumbler.ru

Статья подготовлена в рамках Аналитической ведомственной программы «Развитие научного потенциала высшей школы». Проект № 2.1.3/7428 «Проблемы международной безопасности в многополярном мире».

ным департаментом и многотысячным корпусом профессиональных дипломатов Заграничной службы.

Особо острые формы эта борьба приобрела в 1970-е годы, когда аппарат СНБ и его руководители в лице таких авторитетных и сильных личностей, как Генри Киссинджер и Збигнев Бжезинский, присваивали себе функции исполнительных внешнеполитических министерств, засекречивали свою деятельность и игнорировали Конгресс, т.е. законодательную власть при её попытках сохранить контроль над внешней политикой [6; 3, с. 13–97].

К началу 1990-х годов после ряда острых внутривластных столкновений между СНБ и Госдепартаментом, в которые вмешивался Конгресс, между ними выработалась своеобразная формула «разделения труда». В её рамках ведущая роль во внешнеполитическом механизме отводится дипломатическому ведомству, что соответствует закону, а Совет национальной безопасности и его система занимаются консультативно-координационной деятельностью без выполнения исполнительных функций и находятся на втором плане [3].

В администрациях Клинтона и Буша в целом не наблюдалось острых, конфликтных столкновений между помощником по национальной безопасности и аппаратом СНБ, с одной стороны, и госсекретарём и Госдепартаментом – с другой. И это подтверждает устойчивость сложившейся системы обеспечения национальной безопасности. Президент Б. Обама сохранил главные устоявшиеся принципы и особенности организации этой системы, включая её четырёхуровневую структуру и соответствующие межведомственные комитеты, более или менее определённый состав СНБ, согласовательные (консенсусные) методы выработки и принятия решений. В то же время, по меркам последних двух десятилетий, он осуществил довольно решительные реформы в направлении объединения Совета национальной безопасности и Совета внутренней безопасности (СВБ) (*Homeland Security Council*).

Совет внутренней безопасности: функции, организация, деятельность

К моменту прихода к власти демократической администрации Барака Обамы в начале 2009 г. ряд американских влиятельных «мозговых центров» высказался за слияние в единое целое СНБ и СВБ.

Создание Совета внутренней безопасности было одной из контрмер по реагированию на террористические атаки 11 сентября 2001 г. В соответствии с исполнительным указом президента № 13228 СВБ был учреждён в рамках надведомственного президентского аппарата (Исполнительного управления президента) в качестве механизма по выработке политики в сфере обеспечения внутренней безопасности и координации деятельности министерств и ведомств федерального правительства по осуществлению этой политики.

Согласно закону СВБ должен: «(1) определять цели, обязательства и риски Соединённых Штатов, связанные с обеспечением внутренней безопасности, и формулировать конечные рекомендации президенту; (2) наблюдать и контролировать осуществление федеральным правительством политики в сфере внутренней безопасности и (3) осуществлять другие функции, выполнения которых может потребовать президент» [21, р. 76].

СВБ был организован по образу и подобию СНБ. Он также имел четырёх-уровневую систему выработки решений, соответствующие межведомственные комитеты и свой аппарат, насчитывавший к концу 2007 г. порядка 40 экспертов. Они, подобно сотрудникам аппарата СНБ, были направлены из различных федеральных ведомств: Секретной службы (личной охраны президента), ФБР, министерств обороны, внутренней безопасности, здравоохранения и людских ресурсов и других [7, р. 79].

При президенте Буше СВБ собирался обычно 2 раза в месяц. В его состав по закону вошли: президент; вице-президент; министр внутренней безопасности; помощник президента по внутренней безопасности и противодействию терроризму; министры финансов, обороны, юстиции, здравоохранения и людских ресурсов, транспорта; директора ФБР, Национальной разведки, Административно-бюджетного управления; руководитель аппарата Белого дома и руководитель аппарата вице-президента. Кроме того, на заседаниях СВБ часто присутствовали помощник президента по национальной безопасности, государственный секретарь и председатель КНШ [21, р. 51]. Также приглашались руководители тех внутриполитических федеральных министерств и ведомств, интересы которых затрагивали обсуждавшиеся проблемы.

Нетрудно заметить, что составы членов СНБ и СВБ в немалой степени совпадали (11 должностных лиц, включая постоянных членов, постоянных советников и наиболее часто приглашаемых). Также довольно быстро выяснилось, что имелись немалые сферы пересечения компетенции обоих органов. Кроме того, было официально признано, что внутренняя безопасность является одним из компонентов национальной безопасности.

В рамках системы СВБ также имеется Комитет руководителей федеральных ведомств, который при Буше собирался довольно редко, приблизительно один раз в месяц, поскольку основная тяжесть межведомственных согласований (подобно системе СНБ) легла на Комитет заместителей и подчинённые ему комитеты по координации политики, состоящие из помощников руководителей. Первый собирался при Буше не менее одного раза в неделю, а в критических ситуациях, например в связи с ураганом «Катрин» в 2005 г., заседал ежедневно.

Пересечение сфер компетенции СНБ и СВБ при Буше нередко приводило к организации совместных заседаний комитетов заместителей обоих органов. Приблизительно одна пятая часть всех заседаний СВБ была совместной.

Комитеты по координации политики также заседали приблизительно один раз в неделю. Основная работа по выработке предварительного межведомственного, компромиссного решения по конкретной проблеме осуществлялась как раз в рамках этих комитетов. Ряд их специализировался на следующих проблемах: биологическая защита, обеспечение безопасности границ и транспорта, обеспечение кибернетической безопасности и безопасности систем связи, защита важных частей инфраструктуры, обеспечение внутренней ядерной безопасности и других [21, р. 53–54].

Отличительной особенностью комитетов по координации политики в рамках СВБ в сравнении с аналогичными комитетами СНБ было то, что они исполняли свои функции по внутренней безопасности страны совместно с правительствами конкретных штатов и местными властями [7, р. 77].

Основная задача СВБ заключается в выработке политики по обеспечению безопасности на территории США. Но её решение зачастую может быть связано с анализом и формулированием рекомендаций по реализации внешнеполитических проблем. Среди них: политика в отношении Канады, Мексики и других, близко расположенных государств; безопасность международных авиационных рейсов; проверка выдачи виз иностранцам; проверка содержимого контейнеров, перевозимых на морских судах; обеспечение безопасности на сухопутных границах и другое [14, р. 33].

Аппарат СВБ был призван выполнять следующие основные функции:

- во-первых, вырабатывать рекомендации президенту по проблемам, связанным с обеспечением внутренней безопасности;

- во-вторых, обеспечивать межведомственную координацию при анализе и формулировании политики в сфере внутренней безопасности. Для реализации этой функции аппарат СВБ вступал во взаимодействие с аппаратом СНБ, с персоналом различных федеральных правительственных ведомств, в первую очередь с подразделениями МВБ;

- в-третьих, осуществлять контроль за реализацией политики президента по обеспечению безопасности внутри страны [21, р. 57].

Между СНБ и СВБ и их аппаратами наблюдалось периодическое тесное взаимодействие.

Помощник президента по внутренней политике регулярно встречался с высокопоставленными советниками президента Дж. Буша, а также с руководящими чиновниками Министерства внутренней безопасности (МВБ), которое было создано по решению Конгресса. Совет же внутренней безопасности был учреждён, как уже упоминалось, указом президента в рамках Исполнительного управления президента. Как известно, это управление в силу своей «надведомственности» неподотчётно законодательной власти.

Конгресс не мог смириться с таким положением дел, поскольку создание неподконтрольной ему, по сути, полицейско-разведывательной структуры было чревато усилением авторитарных тенденций в деятельности президентской власти, включая возможное посягательство на права и свободы самих законодателей. В связи с этим Конгресс принял в 2002 г. закон «О внутренней безопасности», в соответствии с которым и было создано Министерство внутренней безопасности, начавшее действовать в марте 2003 г. и объединившее 22 различных федеральных агентства и порядка 30 федеральных программ. МВБ сразу же превратилось в одно из мощных федеральных ведомств с численностью работников более 180 тыс. человек.

Концептуальные разработки реформирования системы национальной безопасности

В США существует политическая традиция – по мере приближения очередных президентских выборов различные «мозговые центры» – независимые и «непартийные» исследовательские организации или рабочие экспертные группы, создаваемые на временной основе (*task forces*), изучают определённые проблемы, а затем вырабатывают рекомендации для их решения. Так, в 2006 г. был создан новый «мозговой центр» – Проект реформы системы национальной

безопасности (*Project on National Security Reform*), который со временем объединил до 300 экспертов*. Организация начала свою работу летом 2007 г. с большой конференции, после чего Конгресс проявил к ней интерес и выделил финансирование. Её эксперты создали девять аналитических групп и провели 37 исследований конкретных ситуаций (*case studies*) [16]. В состав экспертов вошёл ряд будущих внешнеполитических деятелей администрации Обамы, включая Дж. Джоунса, Д. Блэра, Дж. Стейнберга. В декабре 2008 г., т.е. в период формирования администрации Обамы, был опубликован объёмистый доклад (742 стр.) под названием «Создание нового щита» (*Forging a New Shield*) [1, с. 33–34].

Среди ряда конкретных рекомендаций по реформированию системы национальной безопасности, сформулированных в докладе, было слияние СНБ и СВБ в объединённый Совет безопасности. Кроме того, предлагалось в президентском аппарате ввести новую должность директора по национальной безопасности с целью организации эффективного межведомственного взаимодействия, выработать новую схему формирования межведомственных рабочих групп (комитетов), ежегодно готовить единые рекомендации для госаппарата по планированию мероприятий с целью укрепления национальной безопасности, а также создать в Сенате и Палате представителей специальные комитеты по национальной безопасности, используя в качестве полезного опыта комитеты по разведке в обеих палатах [1, с. 34–35].

Интересно, что образовать должность директора по национальной безопасности, подотчётную Конгрессу, рекомендовал ещё Зб. Бжезинский в начале 1980-х годов после периода его острого бюрократического противоборства с государственным секретарём С. Вэнсом. Тем самым он хотел сделать СНБ главным внешнеполитическим органом, который бы первенствовал над Госдепартаментом. Ясно, что подобные рекомендации не могли встретить одобрение Госдепартамента и Минобороны, так как возможная реализация означала бы изъятие у этих ведомств некоторых функций.

Идею слияния СНБ и СВБ поддержал ряд «центров мысли», в том числе «двухпартийный» Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ); идеологизированный, работающий на Республиканскую партию, консервативный Фонд «Наследие»; тесно связанный с Демократической партией, включая администрацию Обамы, Центр за американский прогресс.

Проблема начала широко обсуждаться в американских СМИ и в Конгрессе. В частности в Сенате состоялись в феврале 2009 г. специальные слушания. Показательно выступление старшего научного сотрудника ЦСМИ Кристины Уормут. Она выделила следующие основные причины неэффективности существовавшей системы обеспечения внутренней безопасности:

- президентский аппарат Дж. Буша разделил систему обеспечения национальной безопасности на внешнюю и внутреннюю в то время как сегодня многие проблемы имеют единый внешнеполитический и внутри-

* Как обоснованно полагает российский исследователь В.В. Бондарев, новая организация была создана во многом в связи со «слабыми результатами ведения войн в Ираке и Афганистане» [1, с. 33].

политический характер. Соответственно, решением таких двойственных проблем должна заниматься единая структура;

- СВБ изначально мыслился как «младший» и менее значимый по отношению к СНБ. В то время как численность аппарата СНБ превысила 200 человек, аппарат СВБ колебался в пределах 35–45 человек, причём их зарплата была заметно ниже служащих СНБ. Поэтому трудно было привлечь талантливых людей на такую работу;
- СВБ пытался при Буше возглавить выработку единой межведомственной стратегии по обеспечению внутренней безопасности. Но малочисленность персонала и стратегия администрации Буша по нацеливанию СНБ и СВБ в первую очередь на координирование межведомственных усилий не позволили этого добиться [19, р. 2–4].

Некоторые рекомендации К. Уормут сводились к тому, чтобы, во-первых, структура в президентском аппарате, занимающаяся национальной безопасностью, рассматривала внутреннюю безопасность как существенную и равную по значимости национальной; во-вторых, служила эффективным и честным посредником между правительственными ведомствами; в-третьих, облегчала бы нахождение и принятие на работу наиболее способных людей, хорошо знающих и разбирающихся в проблемах внутренней безопасности [19, р. 5].

Наилучшим способом осуществления данных рекомендаций, по мнению Уормут, а значит, и Центра стратегических и международных исследований, было бы слияние СНБ и СВБ и учреждение двух постов первых заместителей помощника президента по национальной безопасности (в настоящее время имеется только один первый заместитель), один из которых отвечал бы за внешнюю сторону национальной безопасности, второй – за внутреннюю. Соответственно, внешнеполитическая часть объединённого аппарата работала бы на первого заместителя, внутривнутриполитическая – на второго. Причём, объединённый аппарат следовало бы наделить официальными полномочиями по формулированию общей стратегии в обеспечении внутренней безопасности [19, р. 6].

Нетрудно заметить, что эти рекомендации ЦСМИ, подобно аналогичным предложениям, содержавшимся в Проекте реформы национальной безопасности, были нацелены на заметную централизацию той существенной части президентского аппарата, которая отвечала за обеспечение национальной безопасности. К тому же, как уже отмечалось, Конгресс и федеральные министерства и ведомства относятся друг к другу традиционно подозрительно и настороженно. Рекомендации ЦСМИ носили также традиционный для американцев административно-управленческий характер и подразумевали повышение эффективности неповоротливой, государственно-бюрократической машины, которая была связана с национальной безопасностью.

В США рекомендации «мозговых центров» и соответствующие им дебаты в СМИ и Конгрессе являются своего рода пожеланиями для находящейся у власти администрации. Они создают как бы общую идейную атмосферу, показывающую, в каком конкретном направлении следует решать ту или иную проблему, но никогда не служат «руководством к действию», которое появляется тогда, когда по распоряжению президента и в соответствии с указаниями его аппарата федеральные ведомства вырабатывают соответствующую межведомственную стратегию бюрократических реформ в духе рекомендаций «центров

мысли». В этом видится реализация важнейшего принципа американской политической культуры. А именно, осуществление реформ не навязывается насильно сверху правительственным ведомствам, а претворяется в жизнь на основе их максимально возможного добровольного согласия. По американским канонам, только тогда от этих ведомств можно добиться максимальной эффективности при осуществлении реформ. Соответствующим образом действовала и нынешняя администрация.

13 февраля 2009 г. Обама, подобно своим предшественникам, подписал Президентскую политическую директиву № 1 «Об организации системы СНБ». В ней главным образом подтверждалось традиционное устройство этой системы, включая состав СНБ (официально был добавлен министр по внутренней безопасности, ранее входивший в состав неофициально), Комитет руководителей, Комитет заместителей и межведомственные политические комитеты на уровне помощников руководителей ведомств, которые заменяли собой ранее существовавшие ККП. Кроме того, на заседания СНБ, на которых обсуждались бы вопросы внутренней безопасности и борьбы с терроризмом должен был приглашаться помощник президента по внутренней безопасности.

23 февраля 2009 г. Обама подписал Президентскую *исследовательскую** директиву № 1, которая называлась «Организация обеспечения внутренней безопасности и мер по контртерроризму». В ней, в частности, было приказано помощнику президента по внутренней безопасности в 60-дневный срок провести и возглавить межведомственный анализ путей реформирования президентского аппарата с целью усиления возможностей правительства по разработке и осуществлению эффективной политики обеспечения внутренней безопасности. При этом помощнику следовало консультироваться с Конгрессом, властями штатов и местными властями, а также привлекать «внешних экспертов» [15].

О необходимости слияния двух советов в директиве ничего не говорилось. Лишь упоминалось, что должна быть изучена проблема интеграции международных и внутренних усилий «по борьбе с трансатлантическими угрозами, такими как терроризм, организованная преступность и трафик наркотиков».

Для реализации президентской директивы был привлечён внешний «мозговой центр» – Институт политики в области внутренней безопасности, созданный в 2003 г. при Университете Дж. Вашингтона. В рамках самого института была создана экспертная рабочая группа по изучению вопроса о будущем СВБ, насчитывавшая 20 человек. В состав группы входило много бывших специалистов по вопросам внутренней безопасности, экспертов из других «центров мысли», бывших законодателей, сотрудников аппарата Конгресса и других. В частности, в неё входили два бывших помощника по внутренней безопасности, два бывших их первых заместителя; по одному представителю от

* При Дж. Буше-мл. от имени СНБ выходили Президентские директивы по национальной безопасности – ПДНБ (*National Security Presidential Directive – NSPD*). Б. Обама восстановил прежнюю практику подготовки двух основных документов СНБ, присвоив им названия «Президентская политическая директива» – ППД (*Presidential Policy Directive – PPD*) и «Президентская исследовательская директива» – ПИД (*Presidential Study Directive – PSD*). Самые первые подобные документы, как правило, открыты для публики, последующие – засекречиваются [1, с. 36].

Проекта реформы национальной безопасности, консервативного Фонда «Наследие» и либерального Центра за американский прогресс, бывший помощник по национальной безопасности вице-президента; бывший исполнительный секретарь СНБ; один бывший сенатор.

В апреле 2009 г. институт представил свой отчёт о проделанной работе, составленный очень гибко. В нём приводились аргументы в пользу сохранения независимого Совета внутренней безопасности. Среди них, как представляется, заслуживают внимания следующие:

- статус помощника по внутренней безопасности, который имел прямой доступ к президенту и тем самым доводил до его сведения все вопросы обеспечения внутренней безопасности; при его пониженном статусе существовал риск того, что эти вопросы будут «отодвинуты» на задний план из-за традиционных проблем национальной безопасности;
- введение в сферу компетенции СНБ вопросов обеспечения внутренней безопасности отвлечёт внимание от решения острых стратегических проблем, подобных Ираку, Афганистану, угроз от «государств-изгоев» и других;
- функции обеспечения внутренней безопасности значительно отличаются от функций защиты национальной; они подразумевают «действия по предотвращению, защите, готовности, реагированию и восстановлению, которые связаны с борьбой с терроризмом и природными катастрофами» и другое число участников процесса, включающее власти штатов и местные; совмещение двух разностей может оказаться «несчастливым браком» [9, р. 2–3].

Следует подчеркнуть, что аргументы в пользу сохранения СВБ были вполне убедительными. В заключительной части отчёта содержалась рекомендация, что в случае сохранения независимого СВБ степень его автономности должна быть повышена до уровня СНБ, а численность аппарата и материальное его обеспечение увеличены.

Затем в отчёте приводились аргументы в поддержку объединения двух советов, которые во многом совпадали с аналогичными вышеприведёнными доводами «мозговых центров»:

- миссии СВБ и СНБ, которые они призваны выполнять, аналогичны; оба совета должны противодействовать современным вызовам безопасности и формулировать, координировать и следить за реализацией соответствующей политики; организационные структуры обоих советов почти идентичны;
- оба совета имеют совпадающие сферы компетенции; текущее разделение СВБ и СНБ создаёт «стену» между их аппаратами, что ведёт к незнанию того, чем занимается другая сторона, а также к появлению дополнительных потребностей в координации и дублированию ряда функций;
- объединение двух советов повысит эффективность принятия решений;
- федеральные ведомства воспринимают СНБ как более важный орган по сравнению с СВБ, на запросы первого они реагируют гораздо охотнее; численность кадрового состава СВБ составляет не более четверти состава СНБ и он получает меньшую по размеру зарплату [9, р. 3].

В целом, гибкость содержания отчёта и его контекст позволяли полагать, что его составители хотели бы сохранения СВБ в качестве независимой структуры.

Однако президент Б. Обама избрал компромиссный путь. Он, с одной стороны, не сохранил независимость СВБ. Но и не пошёл на полное слияние двух советов, как это предлагалось в вышеизложенных рекомендациях «мозговых центров» – с другой.

26 мая 2009 г. было обнародовано его заявление, в котором говорилось, что аппараты обоих советов будут полностью объединены и новая структура – **Аппарат национальной безопасности** (*National Security Staff*) – займётся «всеми вопросами формирования политики Белого дома, связанными с международными, транснациональными и внутренними проблемами безопасности» [18]. Аппарат национальной безопасности (АНБ) наделялся новыми функциями: «кибербезопасностью, ОМУ, терроризмом, трансграничной безопасностью, обменом информацией, политикой по обеспечению готовности и реагирования» [18].

Вместе с тем, Совет внутренней безопасности сохранялся в качестве «главного органа межведомственного обсуждения таких проблем, как терроризм, оружие массового уничтожения, природные катастрофы, имеющих отношение к внутренней безопасности». Был сохранён и пост помощника президента по внутренней безопасности и контртерроризму в качестве «главного советника» по данным проблемам. Им был Дж. Бреннан. Одновременно он стал и заместителем помощника по национальной безопасности – генерала в отставке, бывшего командующего Корпусом морской пехоты США Дж. Джоунса.

Осуществление реформирования системы национальной безопасности администрацией Обамы

Заседания СНБ при Обаме стали проходить регулярно один или более раз в неделю, но он собирался не в полном составе, а в соответствии с обсуждавшейся проблемой. После чего объявлялось, что прошло заседание не СНБ, а «команды по национальной безопасности». Обама обычно сам председательствует на заседаниях. И хотя в настоящее время в США действует закрытая видео-электронная система, которая позволяет проводить заседания СНБ, не собирая участников в одном помещении, тем не менее, президент предпочитает общаться с ними лично в Белом доме [21, р. 15].

Численность ставшего единым *Аппарата национальной безопасности* достигла к концу 2010 г. приблизительно 300 человек, причём специалистов и экспертов насчитывается в нём 160 человек. Остальные – обслуживающий персонал, в частности включающий 35 офицеров-наблюдателей, которые организуют функционирование известной Ситуационной комнаты, связывающей президента каналами коммуникаций со всем миром. Им техническую поддержку обеспечивают 35 инженерно-технических работников [21, р. 14].

Административный смысл реформы, в первую очередь, заключался в том, что к традиционным директоратам (отделам) СНБ в рамках Аппарата национальной безопасности были добавлены в реорганизованном виде директораты, занимающиеся обеспечением внутренней безопасности, в частности по контр-

терроризму, кибербезопасности, разведке, нераспространению, по трансграничной безопасности. При этом и прежние и новые директораты стали подчиняться Дж. Джоунсу.

Ряд изменений в Аппарате национальной безопасности, произошедших при Обаме, в сравнении с временами Буша, заключался в следующем:

- Дж. Джоунс модифицировал структуру региональных директоратов, приблизив её к структуре региональных командований Минобороны. Например, отдельные директораты по Европе, по России и по Центральной Азии, бывшие при Буше, он объединил в один *большой* Директорат по Европе, России и Центральной Азии. Аналогичным образом, существовавшие при Буше директораты по Ближнему Востоку и Северной Африке, по Южной Азии были централизованы и превратились в один *большой* Директорат по Центральному региону. В нём появились подотделы по Ближнему Востоку, по странам Персидского залива и по Южной Азии;
- Директорат по оказанию помощи, стабилизации и развитию, который подчинён заместителю по международной экономике помощника президента по национальной безопасности, был преобразован в Директорат по развитию, демократии и стабилизации;
- отделы по стратегическим коммуникациям и глобальному взаимодействию были объединены в единый Директорат по стратегическим коммуникациям;
- отдел по глобальной демократической стратегии был преобразован в Директорат по многосторонним делам и правам человека [21, р. 21].

Следует подчеркнуть, что само по себе укрупнение структурных подразделений АНБ не играло существенной роли и было проявлением традиционного приспособления устройства данного аппарата к приоритетам и стилю руководства нового президента и его помощника по национальной безопасности.

Кроме того, Джоунс усилил контроль АНБ над всей системой национальной безопасности. В частности, межведомственные координационные политические комитеты на уровне помощников руководителей, которые занимались конкретными регионами мира и традиционно возглавлялись представителями Госдепартамента были заменены на представителей аппарата СНБ [17].

Открытых данных, показывающих региональную специализацию этих межведомственных комитетов при администрации Обамы, не имеется. Следует предполагать, что она не слишком сильно отличается от специализации аналогичных комитетов при Дж. Буше. Тогда были региональные межведомственные комитеты, возглавлявшиеся помощниками, по Европе и Евразии, по Мексике и Центральной Америке, по Восточной Азии, по Южной и Центральной Азии, по Ирану, по Сирии и Ливану, по Африке, по России, по Ираку, по Афганистану [21, р. 18]. На их заседаниях при Дж. Буше, как правило, председательствовали соответствующие представители дипломатического ведомства. Дж. Джоунс заменил их на президентских аппаратчиков.

Что касается СВБ, то при президенте Б. Обаме он собирался на свои заседания реже, чем СНБ. Сохранились и продолжали действовать комитеты руководителей, заместителей и межведомственные координационные политические комитеты на уровне помощников Совета внутренней безопасности. При

этом последние «являются рабочими лошадками процессов по формированию политики СВБ и её координации, обеспечивая первичное, серьёзное, широкое изучение и обсуждение предложений или инициатив; они также обеспечивают политический анализ и вырабатывают рекомендации более высокопоставленных комитетов в системе СВБ» [21, р. 24].

Следует напомнить, что, в отличие от администрации Дж. Буша-мл., отдававшей приоритет силе, администрация Обамы изначально сделала ставку на дипломатию в качестве основного метода осуществления внешней политики. Она извлекла уроки из ошибок предшественников-республиканцев, которые потерпели неудачу в своих попытках навязать силовым путём демократию западного образца в Ираке и Афганистане. Соответственно, на передний план во внешнеполитическом механизме первоначально выдвигался Госдепартамент вместо Минобороны, как это было при Буше [5, с. 7–10].

По этой причине на посту помощника по национальной безопасности президенту Обаме был нужен хороший исполнитель, а не «генератор идей» типа Г. Киссинджера, который начал бы конфликтовать с Госдепартаментом и тем самым поставил бы под вопрос лидирующую роль дипломатического ведомства. Жизнь показала, что хорошо себя зарекомендовали в данной должности бывшие высокопоставленные военные. По этой причине Б. Обама и предложил её Джеймсу Джоунсу [5, с. 15–17].

Генерал Джоунс был назначен не только для предотвращения возможного межведомственного соперничества между СНБ и Госдепартаментом, но также потому, что он был ярким и успешным представителем традиционной военной элиты США. Его назначение означало желание Б. Обамы сбалансировать количество военных и дипломатов. Кроме того, Джоунс хорошо ориентировался в вашигтонских «коридорах власти» и обладал некоторым опытом дипломатической работы [5, с. 18–19].

Джоунс в течение своей деятельности не претендовал на то, чтобы самому быть политико-формулирующей фигурой, не конфликтовал с Госдепартаментом и госсекретарём Х. Клинтон. Его позиция заключалась в том, чтобы не препятствовать доведению до президента мнений по конкретной проблеме других советников президента [8]. В то же время, в отличие от Стивена Хедли – своего предшественника на данной должности, Дж. Джоунс активно использовал директорат стратегического планирования АНБ для проведения целой серии анализов внешнеполитической стратегии в период первых двух лет президентства Б. Обамы и разработки его Стратегии национальной безопасности [21, р. 30].

Другими словами, при Б. Обаме Аппарат национальной безопасности вновь стал одним из правительственных центров по выработке собственного варианта внешнеполитической стратегии.

В октябре 2010 г. Дж. Джоунса на посту помощника президента по национальной безопасности сменил его первый заместитель Томас Дониолон, профессиональный организатор избирательных кампаний Демократической партии и одновременно квалифицированный внешнеполитический эксперт. Он влился в число партийных активистов ещё во второй половине 1970-х годов, во времена президентства Дж. Картера. С тех пор неоднократно принимал участие в избирательных кампаниях, чаще всего в составе команды сенатора Дж. Байдена, ныне вице-президента. В администрации Клинтона вначале он возглавлял ап-

парат госсекретаря У. Кристофера, затем был его помощником по связям с общественностью, т.е. руководил целым подразделением [1, с. 40].

Его внешнеполитические взгляды соответствуют взглядам Б. Обамы, включая: необходимость завершения войны в Ираке, недопущение появления ядерного Ирана, изменение курса в Афганистане. В период президентской избирательной кампании 2008 г. он входил в состав Консультативной группы по национальной безопасности кандидата Б. Обамы. В неё также входили такие экс-политики Демократической партии, как М. Олбрайт, С. Бергер, Дж.К. Стейнберг, К. Райс [11]. Двое последних, наряду с Донилоном, получили в администрации Обамы высокие посты. Т. Донилона, подобно Джоунсу, нельзя отнести к «генераторам идей» во внешней политике. Таким назначением Обама не нарушил первоначального замысла.

Американские эксперты Т. Уиттакер, Ф. Смит и Э. Маккьюн, на протяжении нескольких последних лет исследующие политику в области национальной безопасности США, выявили очень важное отличие при принятии решений Бушем и Обамой: первый предпочитал принимать окончательные решения тогда, когда проекты были результатом консенсуса и единодушия, достигнутого между его подчинёнными. С этой целью его помощники по национальной безопасности К. Райс и С. Хедли стремились добиться единого, согласованного между всеми заинтересованными руководителями внешнеполитических ведомств варианта возможного решения проблемы. Обама, наоборот, предпочитает иметь дело с набором альтернатив возможного решения проблемы с детальным обоснованием всех «за» и «против» по каждой из них. Если же ему представляют единственную, выработанную на основе всеобщего согласия альтернативу, он требует и обоснований других точек зрения [21, р. 30].

Некоторые выводы

Анализ реформирования системы обеспечения национальной безопасности, которое осуществил президент Б. Обама, позволяет сделать ряд выводов и обобщений.

Во-первых, президент Обама, несмотря на предпринятые серьёзные реформаторские меры, сохранил базовую четырёхуровневую структуру и соответствующие комитеты этой системы, принципы её функционирования и консенсусные межведомственные методы принятия решений. Как было показано в предыдущих работах автора, нынешнее состояние системы сформировалось к началу 1990-х годов. В частности, данная система включает в себя межведомственный Комитет руководителей внешнеполитических министерств и ведомств, Комитет заместителей и множество межведомственных рабочих групп (комитетов) на уровне помощников руководителей, которые имеют региональную и функциональную специализацию. Функциональных комитетов обычно по количеству раза в три больше региональных. При этом наибольшая рабочая нагрузка по анализу проблем, выработке политики и проектов решений ложится на Комитет заместителей и межведомственные рабочие группы.

Административно-управленческий смысл этой системы заключается в выработке проекта решения, которое в конечном счёте должен одобрить президент, по возможности, на наиболее низком иерархическом уровне. В первую очередь выработка проекта решения по конкретной проблеме – это задача

межведомственных групп. Если на уровне помощников руководителей не удалось разработать проект решения, вопрос передаётся на рассмотрение Комитета заместителей. Если и заместители не пришли к единому мнению, вопрос передаётся в Комитет руководителей. И, наконец, если и они не добились успеха, обсуждение вопроса происходит на заседании СНБ, и президент в качестве своеобразного «верховного арбитра» принимает окончательное решение.

Во-вторых, объединение в единое целое аппаратов СНБ и СВБ, которое осуществил Б. Обама, стало серьёзной мерой по централизации всей системы обеспечения национальной безопасности и повышению эффективности её функционирования. Несомненно, с помощью этого было устранено ненужное дублирование в функциях и сферах компетенции двух советов и обеспечение национальной безопасности, включая его внутреннюю составляющую, приобрело целостный, внутренне непротиворечивый характер.

В то же время Б. Обама не принял ряда рекомендаций некоторых «мозговых центров» и не осуществил полного слияния СНБ и СНВ, отказавшись тем самым от ещё большей централизации. Сохранились и Совет внутренней безопасности в качестве консультативного органа, и должность помощника президента по внутренней безопасности. Последний остаётся главным советником президента в данной сфере.

Как представляется, основной причиной такой «половинчатости» было скрытое, но довольно ощутимое противодействие внешнеполитических ведомств (в первую очередь Госдепартамента, Министерства обороны) и Конгресса. Похоже, президент не захотел лишнего осложнения отношений с ними.

В-третьих, ожидать того, что в результате данного административно-бюрократического реформирования происходит какое-то качественное повышение эффективности внешнеполитического механизма США и их внешней политики, не приходится.

Слабые стороны американского внешнеполитического процесса, по нашему мнению, обусловлены не административно-бюрократическими и институциональными проблемами, которые в рамках федерального правительства решаются на высоком уровне, а изъянами внешнеполитического сознания американской элиты – независимо от партийной и ведомственной принадлежности её представителей.

Главные изъяны: отсутствие историзма во внешнеполитическом мышлении, вызванное тем, что у американцев нет собственной продолжительной истории; наличие жёсткой, сродни религиозной, веры в универсализм американской модели демократии и рыночной экономики, которая вытекает из неизбывного представления о собственной исключительности; склонность к упрощённому чёрно-белому восприятию внешнего мира [3, с. 295–301].

Американских внешнеполитических экспертов, которые способны критически воспринимать и оценивать данные изъяны, очень мало. Один из них – профессор К. Лорд (Военно-морской колледж), который после работы в аппарате СНБ при Р. Рейгане констатировал: «Американцы стремятся ориентироваться на текущий момент и ближайшее будущее. Им не достаёт как исторической памяти, так и способности видеть долговременную перспективу» [10, р. 10].

Однако подавляющее большинство американских экспертов и тем более политиков считают отмеченные выше черты вовсе не изъянами, а просто са-

мо собою разумеющимися особенностями американского внешнеполитического сознания.

Представители демократической администрации Обамы не являются исключением. В тексте «Стратегии национальной безопасности», принятой при Б. Обаме и обнародованной в мае 2010 г., буквально через каждые две-три страницы говорится об американских «универсальных ценностях». И без лишней скромности утверждается, что американское общество «исключительно» по своему характеру [12, р. 9]. Другими словами, после провала попыток силового внедрения «универсальной» американской модели демократии в Ираке и Афганистане демократы не поставили под сомнение американский универсализм.

Из такого идейного внешнеполитического догматизма логически вытекает то преувеличенное значение, которое придаётся в руководящих кругах США административно-бюрократическим реформам в рамках федерального правительства. Как будто с возникновением очередной проблемы во внешнем мире достаточно привлечь независимые «мозговые центры» для разработки соответствующих реформ внешнеполитического механизма, осуществить эти реформы – и проблема будет решена.

На деле этого не происходит. Нереально ожидать, что и после реформирования системы национальной безопасности, проведённого администрацией Обамы, «стабильные демократии» западного образца возникнут в Ираке или в Афганистане, на что рассчитывали неоконсерваторы и провозглашал президент Дж. Буш-мл. перед военным вторжением в эти страны. Тем не менее, американские идеологи и политики не собираются подвергать сомнению представление о собственной исключительности и универсализме своей модели демократии. Это составляет краеугольный камень их национального менталитета.

Список литературы

1. *Бондарев В.В.* Совет национальной безопасности США при администрации Обамы. // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 11. С. 33–48.
2. *Буш Дж.* (в сотр-ве с *В. Голдом*). Глядя в будущее: автобиография / Перевод с англ. Москва: Прогресс, 1989. 333 с.
3. *Самуйлов С.М.* Внешнеполитический механизм США: эволюция, реформирование, проблемы. Москва: Прометей, 2009. 324 с.
4. *Самуйлов С.М.* Государственный департамент и решение о расширении НАТО (1993–1994 гг.) // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2006. № 12. С. 80–96.
5. *Самуйлов С.М., Сёмин Н.Л., Травкина Н.М.* Об основных приоритетах и назначениях в системе обеспечения национальной и экономической безопасности США. Научный доклад. Москва: ИСКРАН, 2009. 86 с.
6. *Самуйлов С.М.* Совет национальной безопасности США: прошлое и настоящее // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 8. С. 18–27.
7. *Brown C.* The National Security Council. A Legal History of the President's Most Powerful Advisers. Washington.: The Project on National Security Reform, 2008. 129 p.
8. *Cooper H.* National Security Advisor Tries Quieter Approach // The New York Times. 7.05.2009.

9. The Homeland Security Council: Considerations for Future. Washington: Homeland Security Policy Institute, April 2009.
10. *Lord C.* The Presidency and Management of National Security. New York: The Free Press, 1988. 207 p.
11. *Mariowe B.* Thomas Donilon // Profile. 21.12.2010 (<http://www.whorunsgov.com/people/>).
12. National Security Strategy. May 2010 (<http://www.whitehouse.gov/>).
13. The National Security Council: Organizational Description. U.S. Commission on National Security/21-st Century (Hart-Rudman Commission). 15.04.2001. Addendum on Structure and Process Analysis. Vol. II – Executive Office of the President. Washington, 2001.
14. The National Strategy for Homeland Security. October 2007 (<http://www.dhs.gov/>).
15. Presidential Study Directive – 1. Organizing for Homeland Security and Counterterrorism. 23.02.2009 (<http://www.whitehouse.gov/>).
16. Project on National Security Reform. History (<http://www.pnsr.org/>).
17. *Rozen L.* Obama's NSC Takes Power. 3.03.2009 (<http://thecable.foreignpolicy.com/>).
18. Statement by the President on the White House Organization for Homeland Security and Counterterrorism. 26.05.2009 (<http://www.whitehouse.gov/>).
19. *Whittaker A., Smith Fr., McKune E.* The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System. Research Report, Annual Update. Washington (D.C.): Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2005. 74 p.
20. *Whittaker A., Smith Fr., McKune E.* The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System. Research Report, Annual Update. Washington (D.C.): Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2008. 77 p.
21. *Whittaker A., Smith Fr., McKune E.* The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System. Research Report, Annual Update. Washington (D.C.): Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense, 2010. 88 p.
22. *Wormuth Christine E.* Structuring National Security and Homeland Security at the White House. Written Statement. U.S. Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs. 12.02.2009. Washington: CSIS, 2009.