

В.В. БОНДАРЕВ*

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ ОБАМЫ

Совет национальной безопасности (СНБ) США, образованный в 1947 г., нередко подвергался существенным трансформациям, чтобы приспособиться к нуждам и вкусам приходящих администраций. Это происходило чаще всего в случае победы представителя партии, ранее находившейся в оппозиции. Эволюция этого органа, важная с точки зрения понимания движущих механизмов формирования американского внешнеполитического курса, уже освещалась на страницах журнала¹. Представляется, что изменения, внесённые в деятельность СНБ нынешним президентом Б. Обамой на самом первом этапе, вполне заслуживают отдельного рассмотрения, ибо по ним, в определённой степени, можно судить как о вероятном направлении стратегии новой администрации в области национальной безопасности, так и о предположительной специфике её собственного – отличного от предыдущих правлений – политического стиля.

Концептуальные обоснования необходимости перемен в механизмах СНБ

Работа над проектом преобразований в СНБ началась ещё в 2006 г. при президенте Дж. Буше, когда Конгресс, обеспокоенный нарастающими трудностями в американской международной политике (прежде всего слабыми результатами ведения войн в Ираке и Афганистане), принял решение о комплексном исследовании проблем функционирования системы национальной безопасности с целью выработать концепцию её совершенствования. Особенностью созданной для этого рабочей группы в составе более 300 экспертов явилось то, что в неё вошли деятели, в скором времени занявшие видные места в администрации нынешнего президента, в частности Дж. Джоунс, Д. Блэр, Дж. Стейнберг. Кроме них, в творческом коллективе участвовали и бывшие законодатели, руководящие сотрудники СНБ, Госдепартамента и Пентагона, например, один из наиболее успешных в прошлом помощников президента по национальной безопасности генерал Б. Скоукрофт.

После победы Б. Обамы на президентских выборах в конце 2008 г. авторы представили объёмистый (742 страницы) проект реформы системы национальной безопасности «Создание нового щита»². Формально указанный документ

* **БОНДАРЕВ Виктор Васильевич – соискатель РИСИ.** Copyright © 2009.

¹ См.: Самуйлов С.М. Совет национальной безопасности США: прошлое и настоящее. – «США ❖ Канада», 2007, № 8.

² Project on National Security Reform «Forging a New Shield», 26.11.2008
(<http://www.pnsr.org/data/files/pnsr%20forging%20a%20new%20shield.pdf>).

был предложен прежнему президенту, но фактически – адресован новому главе Белого дома. Среди основных проблем, накопившихся в данной области, в нём указывались, в частности, следующие:

- устарела сама модель вертикальной подчинённости органов государственного управления. Многогранность, масштабность и динамичность современных вызовов и угроз требуют более сложной организации, сглаживающей межведомственные конфликты и предполагающей как вертикальный, так и горизонтальный уровень сотрудничества министерств и ведомств. Поскольку ни у помощника президента по национальной безопасности, ни у его коллеги по внутренней безопасности нет необходимых полномочий для координации деятельности различных учреждений, к её налаживанию нередко приходится подключаться лично главе Белого дома. Это существенно усложняет общий процесс и увеличивает время реакции в случае возникновения кризисных ситуаций;

- понятие национальной безопасности в XXI веке включает в себя не только её традиционные силовые виды, но и финансовую, экономическую, энергетическую, информационную, экологическую составляющие, и даже здравоохранение. В то же время государственные учреждения не располагают необходимыми финансовыми, людскими и материальными ресурсами для должного выполнения своих функций в современных условиях. Недооценены такие важные гражданские компоненты системы национальной безопасности, как дипломатия, информационно-пропагандистская деятельность, программы оказания помощи зарубежным странам;

- сложившаяся юрисдикция комитетов Конгресса не обеспечивает организации эффективного сотрудничества и мобилизации сил и средств различных ведомств на решение единой задачи обеспечения национальной безопасности. Правительственные учреждения, занятые в этой сфере, оказываются без должного законодательного сопровождения, поскольку нередко их деятельность входит в компетенцию различных комитетов Сената и Палаты представителей.

Для устранения вскрытых в докладе недостатков системы национальной безопасности США, по мнению разработчиков проекта, назрела необходимость комплексной перестройки всего её действующего механизма и создания соответствующей новой юридической базы. Среди сформулированных авторами конкретных рекомендаций были, в частности, следующие:

1. Путём слияния Совета национальной безопасности и Совета внутренней безопасности (СВВ) создать в администрации президента объединённый Совет безопасности (СБ);

2. В аппарате Белого дома ввести новую должность директора по национальной безопасности (*Director for National Security*) с широкими полномочиями по организации эффективного межведомственного взаимодействия и подчинением его непосредственно президенту США;

3. Выработать новую схему формирования межведомственных рабочих групп, которые будут сориентированы на наиболее приоритетные проблемы безопасности внутри страны и за рубежом;

4. Ежегодно готовить единые рекомендации для госаппарата по планированию мероприятий с целью укрепления национальной безопасности, а также объединённый бюджет по национальной безопасности;

5. Создать межведомственную систему подготовки специалистов по национальной безопасности;

6. В рамках исполнительного секретариата нового Совета безопасности ввести должность главного координатора;

7. Создать в Сенате и Палате представителей Конгресса спецкомитеты по национальной безопасности, используя в качестве полезного опыта «хорошо зарекомендовавшие себя комитеты по разведке обеих палат»³.

Параллельно работе двухпартийной комиссии Конгресса интеллектуальный штаб демократов – Центр за американский прогресс – подготовил проект возможной программы действий будущего президента «Перемены для Америки»⁴. Раздел этого документа, посвящённый СНБ, принадлежал перу Т. Донилона, вскоре ставшего первым заместителем нового помощника президента по национальной безопасности Дж. Джоунса. Он также выступил за слияние Совета внутренней безопасности и СНБ, предложив основать ещё и Национальный энергетический совет (НЭС). В самом аппарате СНБ, по мнению Донилона, было бы полезно сократить число первых заместителей помощника по национальной безопасности до четырёх:

1) «первого среди первых», который бы занимался кризисным управлением и руководил межведомственным комитетом первых заместителей руководителей ведомств;

2) по борьбе с терроризмом и внутренней безопасности;

3) по международной экономике и координации действий между СНБ и НЭС;

4) по стратегическому планированию. Введение последней функции, как полагал автор, должно сопровождаться созданием в СНБ специального подразделения по стратегическому планированию, которое могло бы заниматься предвидением угроз для национальной безопасности США на долгосрочной основе.

О том, что хотя бы часть высказанных рекомендаций вскоре будет реализована, можно было судить по одному из первых публичных выступлений (на Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2009 г.) Дж. Джоунса. Говоря об ожидаемом курсе нового президента и роли СНБ в его проведении, генерал отметил, что глава Белого дома «в высшей степени прагматик» и его стратегический подход будет основываться на реалиях XXI века, включая тот непреложный факт, что «в данный конкретный момент мир стал многополярным». Джоунс заявил, что планирующиеся перемены коснутся и СНБ, который в своей основе был сформирован «на исходе Второй мировой войны и в ходе холодной войны». Чтобы справиться с вызовами наступившей эпохи этот орган должен стать центром усилий по интеграции всех элементов американского влияния: «армии, дипломатии, экономики, разведки, культуры, а также силы морального примера и потенциала внедрения законности». Иными слова-

³ Forging a New Shield (<http://www.pnsr.org/web/page/682/sectionid/579/pagelevel/2/interior.asp>).

⁴ Change for America: A Progressive Blueprint for the 44th President, N.Y., 2009, pp. 11–13.

ми, СНБ в новых условиях, как разъяснил позицию президента его помощник, должен «интегрировать в стратегическом смысле все элементы американского сообщества в области национальной безопасности». В будущем, по изложенной в Мюнхене Джоунсом программе, СНБ должен придерживаться следующих принципов:

1. Стать более выраженным стратегическим органом;
2. Усиливать координационные функции, с тем чтобы охватывать большее число правительственных ведомств;
3. Приспосабливаться к новым вызовам. Примером, по словам Джоунса, является то, как СНБ реагирует на мировой экономический кризис. Между ним и Национальным экономическим советом, возглавляемым Л. Саммерсом, уже налажено «чрезвычайно тесное сотрудничество, позволяющее координировать с глобальными партнёрами США ответы на кризис и соотносить их с потребностями национальной безопасности». С аппаратом юридического советника президента установлено близкое взаимодействие в связи с проблемой «запрета пыток и закрытия тюрьмы в Гуантанамо». Вместе с помощником президента по внутренней безопасности Дж. Бреннаном изучается вопрос об «объединении усилий по борьбе с терроризмом»;
4. Усовершенствовать свои возможности по борьбе с распространением ОМУ;
5. Вплотную заняться компьютерной или кибербезопасностью;
6. Участвовать в формировании новых подходов к энергобезопасности и климатическим изменениям, что требует широкого участия многих американских правительственных ведомств и «настойчивого американского лидерства по всему миру»⁵.

Американской прессе Джоунс также заявил, что после реорганизации в сферу интересов СНБ будет вовлечена деятельность министерств энергетики, торговли и финансов, а также правоохранительных органов⁶.

Институциональные решения

13 февраля 2009 г. Б. Обама подписал Президентскую политическую директиву (ППД) № 1 «Об организации системы Совета национальной безопасности»⁷. В ней определены новый состав СНБ, структура его межведомственных органов, их функции и порядок работы. Заявлено, что СНБ «будет основным форумом для рассмотрения вопросов политики национальной безопасности, требующих президентского решения», призванным консультировать президента и помогать ему в интеграции всех аспектов политики национальной безопасности – внутренних, внешних, военных, разведывательных и экономических (в сотрудничестве с Национальным экономическим советом). В дирек-

⁵ Remarks by National Security Adviser Jones at 45th Munich Conference On Security Policy, 09.02.2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/).

⁶ «The Washington Post», 07.02.2009.

⁷ Presidential Policy Directive – 1 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf>). 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.

тиве подтверждены роль СНБ и его межведомственных комитетов как основных органов «по координации деятельности исполнительных министерств и ведомств при разработке и проведении политики национальной безопасности». Общее количество постоянных участников заседаний СНБ при Б. Обаме по сравнению с периодом Дж. Буша-мл. увеличено с 10 до 15 человек, что само по себе свидетельствует о расширении объёма ставящихся перед ним задач. В зависимости от повестки дня на заседания СНБ предполагается приглашать представителей соответствующих министерств и сотрудников президентского аппарата.

Заседания СНБ предписывается проводить «регулярно, а также по необходимости». Ответственность за определение «по указаниям президента и при согласовании с другими членами СНБ» повестки дня заседаний совета, их обеспечение и подготовку к ним необходимых документов, как и за ведение соответствующих записей, возложена на помощника президента по национальной безопасности».

В директиве также указывается, что президент и вице-президент могут присутствовать на любом из заседаний любого органа системы национальной безопасности страны.

Одной из наиболее проработанных и устоявшихся форм участия СНБ в процессе разработки и проведения государственной политики США является весьма стройная система «сквозного» межведомственного согласования, позволяющая значительно ускорить обычные процедуры длительного обращения документов между различными учреждениями некоторых других государств и состоящая из нескольких «этажей». Б. Обама в основном сохранил прежнюю структуру организации данного процесса. Этот механизм включает в себя межведомственные комитеты, организованные по трём уровням, – руководителей ведомств, их первых заместителей и их помощников. Межведомственные комитеты руководителей и их первых заместителей расширили свой состав в соответствии с вводом в СНБ представителей новых министерств и ведомств, сотрудников аппарата президента США. Изменено название находящихся на нижней ступени согласования комитетов – они стали называться комитетами по политике⁸.

На этом Б. Обама не остановился. В его Президентской исследовательской директиве (ПИД) № 1 от 23 февраля 2009 г. помощнику по внутренней безопасности Дж. Бреннану было поручено подготовить в 60-дневный срок проект «концептуального и функционального» реформирования сферы его ответственности в направлении «её дальнейшей интеграции в общую систему национальной безопасности»⁹. Некоторые обозреватели высказывали предположение, что тем самым предвосхищалась скорая инкорпорация Совета внутренней безопасности, возникшего по горячим следам событий 11 сентября 2001 г., в состав СНБ¹⁰.

В апреле 2009 г. представила свой доклад созданная при Институте политики в области внутренней безопасности рабочая группа по изучению

⁸ Ibidem.

⁹ Presidential Study Directive–1 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/psd/psd-1.pdf>).

¹⁰ См., например: Kristen S. Is Homeland Security Still a Priority? – «Foreign Policy», 10.02.2009.

(в соответствии с директивой президента) вопроса о будущем Совета внутренней безопасности¹¹. В её состав входили, в частности, бывшие помощник президента по внутренней безопасности и контртерроризму Ф. Таунсенд, помощник вице-президента по национальной безопасности Л. Фуэрт, исполнительный секретарь СНБ Ф. Лаго и др. Не все из них оказались сторонниками слияния СНБ и СВБ, в частности, против этого публично выступал Ф. Таунсенд. В результате в докладе, хотя и отмечалось, что сам дух президентского указания, видимо, предполагал положительное решение этого вопроса, однако однозначная позиция не содержалась; были изложены аргументы, как за слияние, так и против него. В качестве главного мотива сохранения самостоятельности СВБ указывалось на необходимость прямого выхода на президента помощника по внутренней безопасности.

Б. Обама с советниками избрали в итоге компромиссный путь. 26 мая 2009 г. было обнародовано заявление президента, в котором говорилось, что аппарат СВБ полностью сольётся с аппаратом СНБ и в объединённом виде они будут заниматься «всеми вопросами формирования политики Белого дома, связанными с международными, транснациональными и внутренними проблемами безопасности»¹². При этом сам Совет внутренней безопасности всё же сохранится в качестве совещательного форума не входящих в Большой СНБ руководителей ведомств правоохранительного блока, а его работа будет обеспечиваться объединённым аппаратом национальной безопасности. Помощник президента по внутренней безопасности Бреннан будет подотчётен Джоунсу, но сохранит право самостоятельного доклада у президента.

В новом аппарате будут созданы дополнительные директораты по кибербезопасности, терроризму с применением ОМУ, трансграничной безопасности, распространению информации и чрезвычайным ситуациям. Сообщалось также и о некоторых других изменениях в структуре аппарата СНБ, в частности, о создании директората по «глобальному вовлечению» (*global engagement*), в задачи которого будет входить «всеобъемлющее отстаивание внешних и внутренних интересов американского государства» с использованием дипломатических и пропагандистских рычагов, а также международной помощи, в том числе экономической. Термин «глобальное вовлечение» из-за его иносказательности некоторые комментаторы посчитали как бы позаимствованным из произведений Оруэлла¹³. Как видно из контекста, в функции этого директората будет входить комплекс вопросов, связанных с реализацией концепций проецирования «мягкой» или «умной» силы США. Он должен объединить соответствующие задачи, ранее «размазанные» по многим директоратам, и охватить все регионы мира. Однако уже высказываются сомнения по поводу того, насколько продуктивным может быть подразделение с «такими глобальными задачами»¹⁴. Общее количество сотрудников в объединённом аппарате СНБ достигнет 240.

¹¹ Considerations for the Future: The Homeland Security Council, April 2009, Homeland Security Policy Institute. Task Force Report (http://www.gwumc.edu/hspi/TFReport_HSC_040109.pdf).

¹² Statement by the President on the White House Organization for Homeland Security and Counterterrorism, 26.05.2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/).

¹³ F e a v e r P. Has Change Come to the National Security Council? – «Foreign Policy», 27.05.2009.

¹⁴ Ibidem.

Персоналии

Постоянными «уставными» членами СНБ по ППД № 1, помимо самого президента, стали: вице-президент (**Дж. Байден**), государственный секретарь (**Х. Клинтон**), министр обороны (**Р. Гейтс**) и министр энергетики (**С. Чу**); постоянными «неуставными» – министр финансов (**Т. Гайтнер**), министр юстиции (**Э. Холдер**), министр внутренней безопасности (**Дж. Наполитано**), постоянный представитель США в ООН (**С. Райс**), руководитель аппарата президента (**Р. Эмануэл**) и помощник президента по национальной безопасности (**Дж. Джоунс**). Директор национальной разведки (**Д. Блэр**) и председатель Комитета начальников штабов (**М. Маллен**) будут присутствовать на заседаниях совета как постоянные «уставные» советники СНБ. На все заседания СНБ, без указания статуса, будут также постоянно приглашаться советник президента по правовым вопросам (**Г. Крейг**) и один из первых заместителей помощника президента по национальной безопасности, на которого возложены также обязанности секретаря, ответственного за ведение стенограммы (вскоре им был назначен **Т. Донилон**). Разный статус обозначенных участников заседаний СНБ («уставные», «неуставные», «советники» и т.д.) не должен вводить в заблуждение. Подобная иерархия во многом символична и связана, главным образом, с желанием избежать с её помощью необходимости вносить требующие согласования с Конгрессом поправки в действующий закон от 1947 г. и согласовывать производимые в данном органе кадровые изменения с законодательной ветвью власти. На деле все присутствующие на заседаниях СНБ формально равны, поскольку процедура голосования на этих встречах отсутствует и реальное влияние их участников на президента, принимающего окончательные решения, при обсуждении тех или иных вопросов в основном зависит от уровня личных отношений с главой Белого дома и авторитета, представляемого ими ведомства.

Самыми заметными изменениями в составе СНБ стали «скачок» сразу в первую наиболее значимую пятёрку его «постоянных уставных членов» министра энергетики (что, по всей вероятности, указывает на один из основных приоритетов новой администрации) и включение в СНБ деятелей из «ближнего круга» Б. Обамы – руководителя аппарата, юридического советника и постпреда в ООН. Судя по этому составу СНБ, можно предвидеть, что личное окружение президента и будет представлять одну из двух основных групп влияния в рамках этого органа. Вторую, предположительно, составит «военное лобби».

В ППД № 1 Б. Обамой оставлен открытым вопрос о том, кто будет председательствовать на заседаниях СНБ в периоды возможного отсутствия президента. В прошлом составе по этому поводу не раз «скрещивали копыя» вице-президент Р. Чейни и К. Райс в свою бытность помощником по национальной безопасности, а затем и её преемник на этом посту С. Хэдли. Однако Дж. Джоунс уже заявил в одном из своих интервью, что по договорённости с президентом эти полномочия «в соответствии с военной дисциплиной» будут твёрдо принадлежать ему¹⁵.

¹⁵ De Young K. Obama's NSC Will Get New Power. – «The Washington Post». 8.02.2009.

Назначение Б. Обамой на пост помощника/советника президента по национальной безопасности генерала морской пехоты в отставке **Джеймса Джоунса**¹⁶ было расценено американскими аналитиками как «удачный и сильный выбор». Отмечалось, что Джоунс имеет большой опыт руководящей работы, обладает основательными знаниями военного дела и дипломатического искусства. Его относят к школе «реальной политики», отвергающей «неоконсервативный» подход, доминировавший при Дж. Буше. Предполагалось, что за образец руководства аппаратом СНБ Джоунс может взять деятельность на этом посту генерала Б. Скоукрофта.

Из известных кадровых назначений Б. Обамы в аппарате СНБ, помимо личности самого Джоунса, наибольший интерес представляют фигуры пяти его первых заместителей, а также исполнительного секретаря.

Томас Донилон, как и Дж. Джоунс, непосредственно отвечает за всю деятельность аппарата СНБ, являясь, таким образом, «первым среди первых». Он закончил Американский католический университет, получил докторскую степень в области права в Университете штата Вирджиния. Занимался частной юридической практикой и бизнесом. Член Совета по международным отношениям и Трёхсторонней комиссии. Рано стал активистом Демократической партии – организовывал её съезды, работал в аппарате Белого дома при администрации Картера, затем был старшим советником сенатора Байдена и кандидатов в президенты от демократов (неуспешного М. Дукакиса и успешного У. Клинтона), готовя их к дебатам. При президенте Клинтоне Т. Донилон работал в Госдепартаменте, став сначала его представителем по печати, а впоследствии – руководителем штаба госсекретаря У. Кристофера. К России в то время относился «скептически и с осторожностью», как об этом писал один из его нынешних подчинённых М. Макфол¹⁷. В предвыборной кампании Обамы Донилон играл одну из самых заметных ролей при подготовке к дебатам с Маккейном. Примечательно, что его родной брат Майк – внутривластный советник вице-президента Дж. Байдена, а жена Кэти Рассел руководит секретариатом «второй леди» Джилл Байден¹⁸.

Джон Бреннан назначен помощником президента по внутренней безопасности и контртерроризму и одновременно первым заместителем помощника по национальной безопасности по контртерроризму. В его задачу входит координация действий СНБ и СВБ. Ветеран ЦРУ, он специализировался в основном по Ближнему Востоку, Южной Азии и антитеррористической аналитике. Был спонсором и участником предвыборной кампании Б. Обамы, консультируя его по вопросам внешней политики и терроризма. Рассматривался в качестве главного претендента на пост директора ЦРУ, но вынужден был сам снять свою кандидатуру из-за «прошлых грешков», связанных со скандалом «о применении пыток»¹⁹.

¹⁶ Жизненный путь и политические взгляды генерала Джоунса более подробно см.: С а м у й л о в С. Кто отвечает в Вашингтоне за внешнюю и военную политику. – «США ✦ Канада», 2009, № 6, с. 60–61.

¹⁷ Г о л д г е й е р Дж., М а к ф о л М. Цель и средства. Политика США в отношении России после «холодной войны». М., 2009. с. 132.

¹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Thomas_E._Donilon

¹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/John_O._Brennan

Майкл Фроман стал первым заместителем помощника по национальной безопасности, курирующим вопросы международной экономики. При этом он одновременно первый заместитель помощника президента по экономической политике и руководителя аппарата НЭС Л. Саммерса. В его функции будет входить координация сотрудничества СНБ и НЭС. Ровесник президента, он закончил Принстонский университет, получил докторскую степень по международным отношениям в Оксфорде, а затем и по праву – в Гарвардской юридической школе. В Гарварде Фроман учился одновременно с Обамой и поддерживал с ним дружеские отношения. Затем их пути на некоторое время разошлись. Фроман посвятил значительную часть своей карьеры Министерству финансов, где отвечал за экономическую политику в отношении стран бывшего СССР и ЦВЕ. Разрабатывал экономические аспекты Дейтонских соглашений по Боснии и Герцеговине, выезжал в Албанию для создания там современной правовой системы. Возглавлял аппарат министра финансов Р. Рубина, вместе с которым после окончания президентства Клинтона ушёл в финансовую корпорацию «Ситигруп». С самого начала нынешней президентской кампании рассматривался в качестве кандидата на занятие подходящего места в «ближнем круге» Б. Обамы. Как и Дониолон, он также член престижных Совета по международным отношениям и Трёхсторонней комиссии²⁰.

Единственным высоким должностным лицом в аппарате СНБ, оставленным от его прежнего состава, является первый заместитель Джоунса по Ираку и Афганистану, кадровый военный, генерал-лейтенант **Дуглас Лют**, имеющий в политических кругах Вашингтона прозвище «царь войны» (*War Czar*)²¹. Закончив в 1975 г. военную академию в Уэст-Пойнте, Лют всю последующую карьеру провёл в армии, участвовал во многих операциях, и по существу является беспартийным «военспецом». Поэтому он легко вписался в команду Б. Обамы, крайне заинтересованного в том, чтобы из Ирака и Афганистана не последовало никаких сюрпризов²².

Одно из самых стремительных продвижений в СНБ – назначение на пост первого заместителя помощника по национальной безопасности 40-летнего **Дениса Макдонафа**. Он отвечает за сферу деятельности, название которой по-русски звучит как «стратегические коммуникации», что может быть воспринято как мосты, дороги, линии связи и т.д. В реальности за этим понятием стоят тривиальные агитация и пропаганда, употребление наименований которых в госаппарате США табуировано. Таким образом, Д. Макдонаф мог бы вполне носить титул «царя агитпропа». Выходец из интеллектуального оплота демократов – Центра за американский прогресс. Работал советником по внешней политике у сенатора Тома Дэшла. Исполнял аналогичные функции в избирательном штабе Б. Обамы²³. Сумел завоевать доверие будущего президента и в настоящее вре-

²⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Michael_Froman

²¹ «Царями» в политизированных вашингтонских кругах принято называть наделённых особыми полномочиями ведущих экспертов страны по каким-то проблемам. Таким «почётным титулом» подчёркивается степень их влияния на выработку американской политики по конкретному вопросу, которым им поручено заниматься. Как правило, они имеют статус специальных помощников президента и в основном находятся на старших постах в аппарате СНБ.

²² http://en.wikipedia.org/wiki/Douglas_E._Lute.

²³ http://en.wikipedia.org/wiki/Denis_McDonough.

мя, наряду с руководителем аппарата главы Белого дома Р. Эмануэлом, считается одним из наиболее приближённых к президенту людей.

Исполнительным секретарём аппарата СНБ, а по сути – руководителем его секретариата, кадровой службы, а также коммуникационно-аналитического «сердца» Белого дома – Ситуационной комнаты – в феврале был назначен ещё один член предвыборной команды Б. Обамы – 36-летний **Марк Липперт**. Он закончил Стэнфордский университет, специализируясь по международным отношениям, рано стал работать на демократическую фракцию Конгресса, где в 2005 г. ему повезло попасть в качестве помощника по внешней политике к тогдашнему сенатору Б. Обаме. В 2007 г. в составе резерва успел прослужить около года в качестве разведофицера элитного подразделения американских «морских котиков» в Ираке. По многим отзывам, Липперт, по существу – доверенное лицо президента.

Однако в октябре 2009 г. неожиданно было объявлено, что М. Липперт по «мобилизации» отправляется служить во флот. При этом выяснилось, что, помимо поста исполнительного секретаря, он одновременно занимал считавшуюся многими вакантной последнюю, шестую должность первого заместителя помощника по национальной безопасности. Не свойственное для СНБ сочетание этих двух положений также свидетельствовало о его особой роли в окружении президента. Никто не воспринял перемещение Липперта как ослабление команды Обамы, а скорее, как очередной кадровый маневр президента. Основания для этого дало его заявление о том, что «Марк его близкий друг» и он всегда может занять «ответственный пост в сфере внешней политики, когда надумает вернуться к гражданской жизни»²⁴. Прогноз относительно того, что в ближайшие годы Липперт может возглавить одно из силовых ведомств, где Б. Обаме также нужны надёжные люди, например ЦРУ, в этих условиях слишком смелым не кажется.

Функции Липперта по руководству кадрами СНБ перешли к его близкому другу, введённому им самим в своё время в окружение президента, Д. Макдонафу, сохранившему за собой и пост первого заместителя помощника по национальной безопасности. При этом он будет в основном политической фигурой, а технической стороной займётся назначенный отдельно исполнительный секретарь **Нейт Тиббитс**, давно работающий в аппарате СНБ.

Новым шестым (вместо Липперта) первым заместителем помощника по национальной безопасности, ответственным за «стратегические коммуникации», или «агитпроп», заменив Д. Макдонафа, стал ведущий спичрайтер президента по вопросам безопасности **Бен Родс**, в каком-то смысле также являющийся протеже Макдонафа. Оба они начинали свою карьеру в аппарате председателя комитета по иностранным делам Палаты представителей, Ли Хэмилтона (демократ из Индианы), прочно ассоциировавшего с прагматической школой внешней политики и возглавлявшего Международный научный центр Вудро Вильсона. (Именно к теоретическому наследию Хэмилтона отно-

²⁴ Deputy National Security Advisor NSC Chief of Staff Mark Lippert Returning to Active Duty in the U.S. Navy, 1.10.2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/); причём никакого отдельного указа в связи с этим не публиковалось. По всей видимости, данное назначение состоялось позднее других простым распоряжением президента.

сят некоторые обозреватели выдвижение командой Обамы на передний план своей повестки вопросов разоружения, а не продвижения демократии²⁵) Б. Родс – самый молодой из крупных вашингтонских чиновников – ему едва «перевалило за тридцать». Однако он уже успел принять участие в написании отчётов комиссии по событиям 11 сентября и рабочей группы по Ираку. Перу Родса принадлежат и проекты самых шумевших речей Б. Обамы по проблемам внешней политики и безопасности, произнесенных им, в частности, в Каире и Праге²⁶.

Таким образом, Б. Обама ничего не оставил на волю случая и обеспечил себе прочный контроль как над основным составом СНБ, так и над его аппаратом, что говорит о его прагматических качествах, а также понимании тонкостей манипуляционных механизмов на высшем бюрократическом уровне управления страной. Лично преданные ему Т. Донилоном, М. Фроман, Д. Макдонаф, Дж. Бреннан, Б. Родс вполне способны гарантировать управляемость сложными процессами выработки решений, проходящих через механизмы СНБ. К тому же через Т. Донилона, благодаря его родственным связям, Б. Обама может контролировать окружение вице-президента, сводя к минимуму возможные неожиданности и с этой стороны.

На следующем уровне аппарата СНБ, в первую очередь, обращает на себя внимание назначение старших директоров – руководителей соответствующих департаментов: по России – Майкла Макфола, по Европе – Элизабет Шервуд-Рэнделл (специалист по военным вопросам, связанным с Россией и расширением НАТО), по Западному полушарию – Дэна Рестрепо, Африке – Мишель Гавин и по Восточной Азии – Джефффри Бадера. Представителем СНБ по печати стал Майк Хаммер. В конце июня 2009 г. было сообщено, что на работу в СНБ в качестве старшего директора и одновременно специального помощника президента по Ближнему и Среднему Востоку перешёл из Госдепартамента «ветеран» внешнеполитического фронта Дэнис Росс, достаточно давно тесно связанный с Т. Донилоном. Предполагается, что вместе с уже занимающимися там этой проблематикой и находящимися на столь же высоких постах М. Рудман и Д. Шапиро они составят чрезвычайно мощную и влиятельную группу, которая сосредоточится, в первую очередь, на мирных аспектах регулирования ситуации в регионе и послевоенном обустройстве Ирака. Сфера ответственности «царя войны» генерала Д. Люта должна будет, как отмечалось в «Вашингтон пост», постепенно переместиться в основном в афгано-пакистанскую зону²⁷.

Что касается основного костяка экспертов аппарата СНБ среднего и низшего звена, то, по всей вероятности, он останется в его составе, как это имело место при предыдущих сменах администраций.

²⁵ NSCS Chief of Staff Leaves White House (<http://blogs.wsj.com/washwire/2009/10/01/>).

²⁶ Profiles/Ben Rhodes (<http://www.whorunsgov.com/>).

²⁷ «The Washington Post», 25.06.2009.

Первые испытания

Проблемы в связи с темой национальной безопасности, непосредственным образом затронувшие работу СНБ возникли, по всей видимости, не вполне ожидаемо для Б. Обамы, после подписания президентом указа о закрытии тюрьмы в Гуантанамо и переводе содержащихся там узников, подозреваемых в связях с «Аль-Каидой», в тюрьмы на американской территории²⁸. По существу он лишь выполнял одно из предвыборных обещаний. Однако страх «11 сентября» в американцах оказался далеко не изжитым, и проигравшие выборы республиканцы это почувствовали. Они, а также немалая часть демократического истеблишмента, стали высказывать опасения, что в результате указанных действий террористы получают серьёзный стимул для продолжения и даже расширения своей активности. Приводился, например, такой аргумент: закоренелые «джихадисты» из Гуантанамо, оказавшись в тюрьмах на американском континенте, наберут себе тысячи новых сторонников. В результате указ, требовавший для его реализации выделения необходимых бюджетных средств, натолкнулся на серьёзное сопротивление в Конгрессе. После консультаций в рамках СНБ «с министром юстиции, директором Национальной разведки и другими лицами» 16 апреля 2009 г. Б. Обама сделал официальное заявление о решении придать гласности документы советника президента по правовым вопросам за период 2002–2005 гг. о применявшихся тогда в стране «специальных техниках допроса» по отношению к подозреваемым в терроризме²⁹. При этом, по сообщениям авторитетных американских изданий, единодушия на проведённом в СНБ совещании не было. Представители спецслужб, включая Л. Панетту и Дж. Бреннана, выразили сомнения в целесообразности данной акции, опасаясь, что таким образом может быть серьёзно подорван престиж этих учреждений³⁰.

Не кто иной, как Ричард Чейни, счёл момент вполне благоприятным, чтобы бросить вызов демократическому триумфатору Б. Обаме, а заодно, по-видимому, пробудить от «пораженческой спячки» коллег по Республиканской партии. Бывший вице-президент выступил 21 мая 2009 г. в консервативном Американском институте предпринимательства с речью, в которой фактически обвинил нового главу Белого дома в том, что предпринятые им действия ослабляют систему национальной безопасности. Как утверждал Чейни, опубликованные по указанию Б. Обамы меморандумы о пытках «подтасованы», из них, например, якобы намеренно была исключена полученная подобным путём «полезная информация». «По-видимому, левое крыло президентской партии, – обличал Чейни, – не интересуют сведения, добытые от террористов». Бывший вице-президент с нескрываемым удовлетворением заметил, что по вопросу о закрытии тюрьмы в Гуантанамо и перебазированию её обитателей в аналогичные американские заведения Б. Обаму не поддержали многие члены его собст-

²⁸ Closure of Guantanamo Detention Facilities – Executive Order, 22.01.2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/).

²⁹ Statement of President Barack Obama on Release of OLC Memos, 16.04.2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/).

³⁰ Obama Inner Circle Debated Memos' Release. – «The Washington Post», 24.04. 2009.

венной Демократической партии, в том числе законодатели, «не знающие, как оправдать в своих избирательных округах возможный перевод туда террористов»³¹. В выступлении Чейни не зря, видимо, считающегося самым влиятельным вице-президентом за всю американскую историю, обращало на себя внимание также то, как искусно сеял он зёрна раздора и противопоставлял одни группы демократов другим – левое крыло большинству и отчасти даже главе Белого дома, позицию самого Б. Обамы – мнению других членов СНБ.

В тот же день, 21 мая 2009 г., президент произнёс, воспринятую в стране как своего рода заочную полемику с Р. Чейни, пространную речь по вопросам национальной безопасности в Национальном архиве в присутствии ключевых членов СНБ. И место, и собравшиеся должны были подчеркнуть важность момента. Б. Обама сразу же заявил, что его самая главная обязанность как президента – «обеспечение безопасности американского народа». Президент высоко оценил меры, предпринятые в стране по борьбе с терроризмом после 11 сентября 2001 г., однако отметил, что «всеми фибрами своей души» чувствует: «Америка не станет безопаснее, если не будет придерживаться своих фундаментальных ценностей», а предшествующая администрация, пусть даже «руководствуясь искренним желанием защитить американский народ», от этих идеалов отступила, прибегнув к пыткам в Гуантанамо, где из многих сотен заключённых «за семь лет обвинительные приговоры были вынесены только троим», а остальные пребывали там без суда и следствия³².

Более адресно прореагировали на выступление искушённого Чейни соратники президента по СНБ. Так, имеющий не менее авторитетное досье в области национальной безопасности, чем бывший вице-президент, генерал Дж. Джоунс 28 мая 2009 г. выступил в Атлантическом совете по существу со своей первой программной речью после назначения на занимаемый пост. Джоунс твёрдо заявил, что безопасность страны за последнее время, благодаря стилю руководства, демонстрируемому новым президентом и тому, что «Соединённые Штаты отвергли фальшивый выбор между защищённостью и собственными идеалами» как внутри страны, так и за рубежом, только укрепилась. «Гуантанамо, – продекларировал генерал, – возможно, породило больше террористов, чем там когда-либо содержалось»³³. Директор ЦРУ Л. Панетта, видимо, особо раздосадованный попытками бывшего вице-президента противопоставить его Б. Обаме, в беседе с журналистами заявил, что Чейни «ощущает вкус крови в воде национальной безопасности». Складывается впечатление, что «он почти жаждет повторения террористической атаки на Америку», чтобы использовать её в своих целях, и это «очень опасная политика»³⁴.

Но замеры непосредственных общественных оценок и последующие события показали, что в этих заочных дебатах в глазах населения победу одержал бывший вице-президент. Апелляции к природному страху и на этот раз ока-

³¹ Remarks by Richard B. Cheney at AEI, 21.05.2009 (<http://www.aei.org/speech/100050>).

³² Remarks by the President On National Security, 21.05.2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/).

³³ National Security Advisor Jones – USA Safer Under Obama, 28.05.2009 (http://www.acus.org/new_atlanticist).

³⁴ «The New Yorker», 22.06.2009.

зались сильнее упований на моральные ценности и нормы. Некоторые обозреватели объяснили «выигрыш» Чейни в дискуссии тем, что ему удалось представить события восьмилетней давности так, как будто они произошли только вчера, и тем самым всколыхнуть забытые было переживания. По их мнению, Обаме не стоило ввязываться в перепалку, в которой у него было мало шансов склонить чашу весов на свою сторону³⁵.

Неуспех Б. Обамы в Конгрессе по вопросу о Гуантанамо стал очевиден при голосовании о выделении средств на закрытие находящейся там тюрьмы. В Палате представителей 16 июня 2009 г. это предложение не было одобрено: 259 голосов против, 157 – за «до тех пор, пока на этот счёт не будет представлен подробный обоснованный план»³⁶. Волеизъявление в Сенате до этого было ещё более удручающим. Просьба главы Белого дома о выделении 80 млн. долл. на ликвидацию злополучного пенитенциарного учреждения было провалена 90 голосами против шести на тех же основаниях: у администрации нет плана по поводу того, что делать дальше с 240 оставшимися там «моджахедами»³⁷. Влиятельная деловая пресса указывала, что проблемы президента по этому вопросу «отчасти являются следствием его собственной ошибки». Ему не следовало объявлять конечный срок закрытия тюрьмы в течение года, не представив детальный план того, каким образом это должно быть сделано. Теперь, в оставшиеся месяцы Б. Обама «должен не только переубедить Конгресс, но и показать миру, что он в состоянии противостоять внутреннему давлению и сдерживать свои обещания»³⁸.

Другой проблемой, связанной со сферой национальной безопасности и деятельностью СНБ, стали высказывания о недееспособности генерала Джоунса. По властным коридорам Вашингтона и в СМИ распространилась информация, что Джоунс на новом месте попросту растерялся, избегает появления на публике, проявляет странную забывчивость, возможно, объясняющуюся «подкрадывшейся болезнью Альцгеймера» и, «по всей видимости, будет сменён ещё до конца 2009 года»³⁹.

«Вашингтон пост» не без иронии писала о некоторых привычках 65-летнего генерала (иногда тот любит приезжать в Белый дом на велосипеде, а то и отправляться этим же видом транспорта на ланч. Старается покинуть рабочее место не позднее 7 часов вечера, в то время как остальной состав аппарата СНБ продолжает трудиться допоздна)⁴⁰. Утверждалось, что пока всеми делами СНБ в реальности руководит Т. Донилен⁴¹. На место Джоунса печать чаще всего прочила министра обороны Р. Гейтса, который в специально организованной им по этому поводу беседе с колумнистом «Вашингтон пост»

³⁵ Obama Loses Merely by Debating Cheney on National Security Policy. – «U.S. News & World Report», 23.05.2009.

³⁶ House Puts New Restrictions on Gitmo Closing, 18.06.2009 (<http://www.onenewsnow.com/AP/Search/World/Default.aspx?id=572724>).

³⁷ Senate Votes to Block Fund for Gitmo Closure. – «USA Today», 20.05.2009.

³⁸ «The Financial Times», 18.06.2009.

³⁹ Report: Jones' White House Days Numbered, 11.06.2009

(http://www.newsmax.com/insidecover/jim_jones_obama_security/2009/06/11/224340.html).

⁴⁰ In Frenetic White House, A Low-Key 'Outsider'. – «The Washington Post», 07.05.2009.

⁴¹ <http://www.politico.com/blogs/bensmith/0609/>

Д. Игнациусом был даже вынужден опровергать указанные слухи, заявив, что они идут «с нижних этажей, а не с верхних». Джоунс, по его словам, один из лучших помощников президента по национальной безопасности со времён Г. Киссинджера. «Он склеивает всю команду и является честным брокером». Игнациус указал на наличие вокруг Б. Обамы своего рода «политбюро» из его ровесников – руководителя штаба Р. Эмануэла, старшего советника Д. Аксельрода, ведущих сотрудников аппарата СНБ Д. Макдонафа и М. Липперта. «Старая гвардия» в лице самого Гейтса, Х. Клинтон и Джоунса находится несколько поодаль, что, по-видимому, и создаёт опасность рассуждений по поводу «недостаточной включённости» Джоунса в дела. Гейтс признал имеющиеся различия в возрасте членов команды президента и в степени близости к нему, но назвал их «неантагонистическими»⁴².

Респектабельная «Нью-Йорк таймс» также писала в начале мая 2009 г., что на фоне других членов внешнеполитической команды Обамы, обладающих своим «суперэго», генерал Джоунс «летает ниже точки видимости радара». Его не видно ни рядом с президентом, подобно занимавшим аналогичный пост К. Райс и С. Хэдли, ни в качестве «дежурного у входной двери» к главе Белого дома, в чём был особенно успешен С. Бергер благодаря своей близкой дружбе с У. Клинтоном. Отмечалось, например, что на важном заседании СНБ в марте 2009 г., посвящённом ситуации в Афганистане, Джоунс вообще избегал высказывать своё мнение, а лишь «обходил стол заседаний, чтобы собрать записки с позициями других участников обсуждения». Газета подтвердила, что значительную часть оперативных дел по управлению аппаратом СНБ генерал делегировал Т. Донилену, а также близким к Б. Обаме бывшим членам его избирательного штаба Д. Макдонафу и М. Липперту. Джоунс также легко уступает миссию консультирования президента по разным вопросам более компетентным, на его взгляд, своим сотрудникам, например, по экономическим проблемам – М. Фроману. Приводился эпизод, когда Джоунс даже покинул официальный обед Б. Обамы с российским президентом Д. Медведевым в Лондоне ради решения вопросов, связанных с согласием турок на назначение датского кандидата на пост генерального секретаря НАТО⁴³. Словом, с точки зрения вашингтонских бюрократов, новый помощник по национальной безопасности вёл себя совершенно нетипично, нарушая все законы аппаратной логики. Дело, однако, в том, что самого президента такой стиль поведения генерала, не пытающегося «поучать своего менее опытного шефа», судя по всему, волновал значительно меньше.

* * *

Следует признать, что 44-й президент США «не по годам» умело и грамотно провёл переходный этап своего мандата, заключающийся, прежде всего, в расстановке кадров на ключевые посты администрации и принятии дел от прежней администрации. Б. Обаме, в частности, удалось создать внутренне

⁴² Jones: A Steadying Hand On National Security
(<http://www.courant.com/news/opinion/editorials/hc-ignatius-gates-clinton-obama.artjun08,0,1524750.column.>).

⁴³ National Security Adviser Tries Quieter Approach. – «The New York Times», 06.05.2009.

пока достаточно гомогенную команду в сфере национальной безопасности, несмотря на то что в неё входят такие сильные и самодостаточные личности, как вице-президент Дж. Байден, госсекретарь Х. Клинтон, министр обороны Р. Гейтс. При этом глава Белого дома смог успешно сочетать приверженность открытому публичному стилю с пристальным вниманием к «административным тонкостям». Б. Обама провёл кадровые назначения как в основной состав СНБ, так и в исполнительный аппарат, которые обеспечивают полное доминирование его сторонников, и, соответственно, прочный личный контроль президента над этим ключевым элементом системы национальной безопасности и политического устройства страны.

Поэтому, видимо, не стоит преувеличивать значение первых разногласий по вопросам безопасности в рядах действующей администрации и поражений по ним нового президента в Конгрессе. Следует, однако, отметить, что указанные осложнения появились в относительно спокойный период с точки зрения возникновения угроз для безопасности Соединённых Штатов, когда мир всё ещё присматривается к возможным намерениям президента Б. Обамы. Если внешняя среда изменится – что в условиях глобального финансово-экономического кризиса всегда вполне вероятно – то первые пробежавшие мелкие трещины вокруг и внутри новой администрации ещё могут разрастись и углубиться.

При отсутствии внятной альтернативы проводимому демократами курсу потерпевшие ощутимое поражение на выборах 2008 г. республиканцы, надо полагать, и в дальнейшем попытаются вести главный бой со своими политическими противниками именно в сфере национальной безопасности. Списать на демократов глобальный экономический кризис не получится – он всё же начался ещё при прежней администрации. Вместе с тем выход на передний план в рядах оппозиции таких, казалось бы, уже сошедших со сцены фигур, как бывший вице-президент Р. Чейни, говорит о том, что Республиканская партия всё ещё далеко не преодолела свой собственный внутренний кризис.

Российская составляющая в деятельности СНБ на уровне разработки политики пока скорее навевает мысли о преемственности и инерционности сложившихся подходов со времён предшествующей администрации. Как всегда, важны, конечно, детали и именно о них, как представляется, пойдёт в ближайшее время главный разговор. В конечном счёте, многое будет зависеть от того, к каким собственным выводам в отношении России придёт новый американский лидер, а он, как показывает первый опыт, способен на самостоятельные поступки.