

УДК 339.9, 621.039.003

DOI: 10.31857/S2686673024120084

EDN: WNXJAX

Роль советников президента США по национальной безопасности в администрациях Д. Трампа и Дж. Байдена

А.О. Мамедова

*Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации.*

119454, Россия, Москва, пр-т Вернадского, 76.

Scopus Author ID: 57304445900

РИНЦ ID: 839273

ORCID: 0000-0003-2354-218X

e-mail: mamedova.a.o@my.mgimo.ru

Резюме. За время существования Совета национальной безопасности (СНБ), консультативного органа при президенте США, и должности специального помощника президента по вопросам национальной безопасности (неофициально именуемого советником по национальной безопасности), их функции претерпели существенную эволюцию. Цель статьи – определить, какие функции советника по национальной безопасности выходили на первый план в зависимости от стиля правления президента с учётом актуальных тенденций в работе СНБ при Д. Трампе и Дж. Байдене. Теоретической основой исследования стали работы, ориентирующиеся на «модель Скоукрофта», в которой советник рассматривается как «честный брокер» и одновременно личный советник президента. Если в администрации Д. Трампа деятельность М. Флинна и Дж. Болтона была примером отклонения от «модели Скоукрофта» с характерными издержками, то Г. Макмастер и Р. О’Брайен – способствовали возвращению к ней. К концу президентского срока Д. Трампа функционирование СНБ приблизилось к «модели Скоукрофта». В администрации Дж. Байдена был воссоздан круг Х. Клинтон и Б. Обамы; в целом не было заметно людей с альтернативной точкой зрения. Дж. Салливан сочетал как традиционные роли советника по национальной безопасности – посредника и личного советника президента по вопросам стратегии, так и те, что ещё недавно считались нежелательными.

Ключевые слова: СНБ, советник по национальной безопасности, модель Скоукрофта, Трамп, Байден.

Для цитирования: Мамедова А.О. Роль советников президента США по национальной безопасности в администрациях Д. Трампа и Дж. Байдена. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2024; 54(12): 103–118. DOI: 10.31857/S2686673024120084

EDN: WNXJAX

**National Security Advisors
Under Donald Trump and Joseph Biden**

Anastasia O. Mamedova

MGIMO University.

76 Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454.

Scopus Author ID: 57304445900

PIИЦ ID: 839273

ORCID: 0000-0003-2354-218X

e-mail: mamedova.a.o@my.mgimo.ru

Abstract: The functions of the National Security Council (NSC) and the Assistant to the President for National Security Affairs, commonly referred to as the National Security Advisor (NSA), have significantly evolved. The article concentrates on the functions of the NSA that came to the fore depending on the president's leadership style during the administrations of Donald Trump and Joseph Biden.

Studies of the 'Scowcroft model', which emphasizes the role of the NSA as both an "honest broker" and the president's personal advisor, serve as the theoretical framework for this article. In the Trump administration, Michael Flynn and John Bolton seemed to deviate from the model, affecting the efficiency of the decision-making process. In contrast, Herbert McMaster and Robert O'Brien emphasized adherence to the model. By the end of Trump's tenure, the NSC's operations began to align more closely with the 'Scowcroft model'.

During Biden's tenure, the Clinton-Obama team has largely been reassembled, with minimal dissenting opinions, if any. Jacob Sullivan has combined the traditional roles of the NSA – as both a broker and the president's personal advisor on strategy – with responsibilities that were considered undesirable in the recent past.

Keywords: NSC, national security advisor, the Scowcroft model, Trump, Biden.

For citation: Mamedova, A.O. National Security Advisors Under Donald Trump and Joseph Biden. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2024; 54 (12): 103–118.

DOI: 10.31857/S2686673024120084

EDN: WNXJAX

ВВЕДЕНИЕ

Новость о создании Совета национальной безопасности при президенте США (СНБ) в 1947 году не привлекла столь серьёзного внимания, как проходившее в то же время объединение армии и флота в единое ведомство – Министерство обороны США [Daalder, Destler, 2009: 3]. Министр ВМС США Дж. Форрестол, ярый сторонник создания СНБ, видел в нём структуру, которая позволила бы упорядочить процесс принятия решений президентом США с учётом опыта Второй мировой войны, то есть фактически сдерживать, а не усилить его влияние [Daalder, Destler, 2009: 3–4]. Президент Г. Трумэн, воспринимавший новую структуру как навязанную ему республиканским Конгрессом, добился, чтобы у СНБ был консультативный статус, и в первые годы своей работы Совет занимался вопросами межведомственной координации по возникающим проблемам [Burke, 2009: 285].

В 1953 году Д. Эйзенхауэр учредил должность специального помощника президента по вопросам национальной безопасности (впоследствии неофици-

ально именуемого советником по национальной безопасности), в чьи функции входило управление СНБ. Первый помощник по национальной безопасности – Р. Катлер – считал себя координатором, тщательно избегая конкуренции с госсекретарем Дж.Ф. Даллесом; на этом этапе его главной ролью было выступать «честным брокером» при обсуждении различных точек зрения в рамках СНБ [Nelson, 1983: 313; Burke, 2009: 288].

В то время существовало разделение труда между СНБ, занимавшимся в основном политическим планированием и координацией, главой секретариата Белого дома генералом Э. Гудпастером, отвечавшим за текущие вопросы и связанные с ними неофициальные встречи президента, и государственным секретарём Дж.Ф. Даллесом, координировавшим дипломатию США [Nelson, 1983: 315–319]. Роль Гудпастера в администрации Эйзенхауэра в некотором смысле предвосхитила превращение советника по национальной безопасности в личного помощника президента, а разделение обязанностей между ним и Катлером можно рассматривать как альтернативу существующей ныне «модели Скоукрофта» [Dickinson, 2011: 157]. Примером долгосрочного планирования в начале президентства Д. Эйзенхауэра стало рассмотрение в рамках СНБ вопросов внешнеполитических приоритетов и их бюджетного обеспечения, а также подготовку к реализации проекта «Солярий» [Мирошников, 2009].

СНБ начал приобретать современные черты в период передачи власти от Д. Эйзенхауэра к Дж. Кеннеди: президенты стали всё больше ценить не важность эффективной правительственной работы, а личную преданность аппарата президента США; именно тогда специальный помощник президента по вопросам национальной безопасности превратился в советника президента, приобретая свою вторую роль [Burke, 2009: 289]; [Nelson, 1983]. Если при Г. Трумэне и Д. Эйзенхауэре СНБ не конкурировал с госсекретарём, то начиная с Дж. Кеннеди центр принятия внешнеполитических решений стал смещаться в сторону Белого дома [Daalder, Destler, 2009: 6–8]. На заседаниях СНБ М. Банди, советник Кеннеди, зачастую выступал не столько «честным брокером», сколько сторонником определённого политического курса. Он же стал первым советником, активно участвовавшим в реализации политики (роль оператора) [Burke, 2009: 291]. При Л. Джонсоне Банди стал публичным защитником внешней политики администрации, а также наладил контакты с ведущими вашингтонскими журналистами. В 1965 году, к недовольству Джонсона, он принял участие в теледебатах с Г. Моргентау, агрессивно отстаивая правоту американской войны во Вьетнаме [Burke, 2009: 292].

Р. Рейган, учитывая опыт Г. Киссинджера при Р. Никсоне и Зб. Бжезинского при Дж. Картере попытался искусственно ослабить роль советника по национальной безопасности; в результате его советники не могли эффективно уравновешивать позиции политических гигантов, занимавших должности госсекретаря и министра обороны, а советник Дж. Пойндекстер, министр обороны

К. Уайнбергер и ряд других членов администрации оказались замешаны в скандале «Иран-контрас» [Daalder, Destler, 2009: 303–307].

Современная архитектура и стандартный порядок функционирования СНБ сложились в результате реформ, предложенных Б. Скоукрофтом в рамках комиссии Тауэра после скандала «Иран-контрас». В «модели Скоукрофта», которой придерживались все президенты с конца второго срока Р. Рейгана, советник по национальной безопасности выступает одновременно в роли «честного брокера», добросовестно преподносящего президенту мнения различных участников процесса принятия решений – Министерства обороны, Государственного департамента, разведывательного сообщества, Министерства финансов (в том числе и те, с которыми он не согласен), и советника президента, дающего рекомендации по вопросам политики. Ещё одной важной функцией советника является управление процессом принятия решений по внешней политике и национальной безопасности. В конце XX – начале XXI века стала особенно актуальна роль видного государственного представителя по внешней политике, выступающего с интервью и комментариями.

Советнику по национальной безопасности необходимо завоевать доверие своих коллег, представляя их мнения без искажения. Публично он всегда должен поддерживать курс президента, а своё несогласие выражать за закрытыми дверями [Destler, 2012: 212–213]. Одновременно его обязанность – следить, чтобы взгляды и предпочтения президента учитывались на ранних этапах процесса принятия решений. Советник по национальной безопасности должен быть лично близок к президенту и подстраиваться под его стиль работы [Destler, 2012: 218–221].

По итогам комиссии Тауэра сложился консенсус, что СНБ исполняет функции координации, надзора и консультирования, но не должен принимать непосредственного участия в исполнении решений. Однако с тех пор советники неоднократно отправлялись в одиночные турне, встречались с зарубежными дипломатами и министрами. Операционализация роли СНБ происходит, когда президент хочет руководить внешней политикой из Белого дома; советника по национальной безопасности он, как правило, знает лучше и доверяет его аппарату больше, что не всегда можно сказать о госсекретаре и в особенности карьерных дипломатах [Destler, 2012: 216–217].

Помимо роста влияния советника по национальной безопасности в современной литературе выделяются и другие тенденции, связанные с СНБ и выработкой национальной стратегии США. В 2016 году американский исследователь Н. Гвосдев предположил, что при Д. Трампе продолжится смещение центра принятия решений от чиновников, занимающихся вопросами национальной безопасности, и Кабинета в сторону «придворных» советников и сотрудников Белого дома, окружающих президента [Gvosdev, 2016]. Принятие решений узким кругом в обход бюрократии происходило и в предыдущих администрациях. В ходе президентской кампании Д. Трампа и Х. Клинтон в 2016 году он отметил их склонность отдавать предпочтение «дворцу», а не бюрократии, но по

разным причинам. Трамп испытывал недоверие к истеблишменту и экспертам, выступившим против него в ходе предвыборной кампании. Напротив, слишком многие стремились предложить Клинтон свои услуги, но она предпочитала управлять через узкий круг преданных сторонников, которые выступали в качестве привратников и проводников её политики. По мнению Гвосдева, где бы она ни очутилась, везде воспроизводился «Хиллариленд»: в Белом доме в 1990-е годы, Сенате, Государственном департаменте в первой администрации Б. Обамы [Gvosdev, 2016]. Кроме того, наблюдалась дезорганизация внешнеполитического процесса в результате политической борьбы в администрации [Сушенцов, Павлов, 2021].

Ряд американских исследователей внесли существенный вклад в теоретическое осмысление роли советника президента США по национальной безопасности и популяризировали «модель Скоукрофта» [Daalder, Destler, 2009; Destler, 2012; Burke, 2005; Burke, 2009]. Внимание российских исследователей привлекают не только оценки работы СНБ в США [Павлов, 2016], но и деятельность его «русского крыла» [Минаев, 2023а; Минаев, 2023б].

Цель статьи – рассмотреть, какие изменения претерпела роль советника по национальной безопасности при Д. Трампе и Дж. Байдене с учётом указанных тенденций. Основное внимание сосредоточено на том, какие функции советника по национальной безопасности выходили на первый план в зависимости от стиля правления президента.

«ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ПРАВЛЕНИЕ» ДОНАЛЬДА ТРАМПА

Администрация Д. Трампа столкнулась с кадровыми проблемами из-за жёсткой оппозиции демократов и молчаливой оппозиции республиканского истеблишмента. Освещение деятельности Д. Трампа и его окружения в СМИ только усугубляло проблему на протяжении всего его президентства: утечки, в том числе организованные сотрудниками СНБ, и скандалы становились достоянием общественности.

Кадровые трудности, а также предпочтения самого Трампа привели к тому, что вначале он рассматривал кандидатуры генералов на ключевые посты; в его администрации также было немало сотрудников «Фокс-ньюз». Главным для его узкого круга была личная преданность, поэтому многие подходящие кандидатуры из специалистов по национальной безопасности отсекались из-за своей оппозиции Трампу на выборах 2016 года [Burke, 2017: 16]. Многие его советники не были знакомы до назначения в президентскую команду.

Первый советник по национальной безопасности **Майкл Флинн**, военный, поставил рекорд по краткости пребывания на посту (24 дня). Вероятно, он получил свою должность за активное участие в предвыборной кампании Трампа [1:7]. Его кандидатура вызвала вопросы у уходящей команды. Судя по обрушившейся на Флинна критике, он должен был сделать СНБ отвечающим про-

грамме Трампа: быстро расставил свои кадры – сторонников жёсткого курса [Burke, 2018: 643]. Однако он не смог координировать процесс перехода к новому составу СНБ и поток документов внутри совета [Burke, 2017: 12]. Он конфликтовал с высокопоставленными чиновниками и одновременно сохранил тенденцию предыдущей администрации к «микромнедженменту» [2]. По воспоминаниям Дж. Болтона, Д. Трамп в нём быстро разочаровался, а разговоры М. Флинна – ещё в статусе частного лица – с российским послом С.И. Кисляком были только предлогом для отставки [1: 12]. Альтернативная точка зрения на скандал с Флинном заключалась в том, что он вряд ли действовал по своему усмотрению, а его отставка помешала изменить политику в отношении России [3]. Деятельность Флинна на посту советника по национальной безопасности высветила проблему доверия: он не справился с ролью организатора и доверенного лица президента.

Второй советник Д. Трампа по национальной безопасности **Герберт Макмастер**, также военный, оживил «модель Скоукрофта», укрепил позиции советника и свой авторитет в комитете директоров (*principals committee*) [Burke, 2017: 20]. Он не навязывал своё мнение, а выступал в роли арбитра при обсуждении предложений сотрудников СНБ и карьерных служащих различных ведомств [Burke, 2018: 644], предоставляя президенту варианты действий и их возможные негативные последствия [4]. Чтобы стабилизировать проведение американской внешней политики, он пытался навести порядок в СНБ [5]: добился своего, убрав политтехнолога С. Бэннона и очистил совет от идеологически близких тому сторонников жёсткого курса, которых привёл Флинн, устранил созданный предшественником слой бюрократии (заместителей по региональным и транснациональным вопросам) и сократил разросшийся при Б. Обаме аппарат СНБ [2]. Противники Макмастера представляли эти шаги как возвращение «истеблишмента» во внешней политике; его обвиняли в подрыве президентского курса: он занимал жёсткую позицию по КНДР, а также ранее выступил с планом увеличения военного присутствия США в Афганистане, что противоречило предвыборным обещаниям Трампа [5].

Одной из больших трудностей для Макмастера было выстраивание отношений с президентом и его сплочённым ближним кругом, в котором особое влияние имел зять Дж. Кушнер [Burke, 2018: 646]. В частности, Кушнер не уведомлял Макмастера и сотрудников СНБ о своих контактах [Burke, 2018: 653]. Непросто складывались его отношения с министром обороны Дж. Мэттисом и главой аппарата Белого дома Дж. Келли, изначально поддерживавших его кандидатуру; причиной мог быть не только характер Макмастера, но и то, что Мэттис и Келли вышли в отставку генералами армии, в то время как он продолжал служить в ранге генерал-лейтенанта. Бытовало мнение, что «триумvirат» Мэттис – Тиллерсон – Келли отодвигал его на второй план [6]. Военный, дисциплинированный стиль работы Макмастера не нравился Трампу [5].

Главным достижением СНБ Макмастера стала публикация «Стратегии национальной безопасности США» 2017 года, в основном составленной сотрудником СНБ Н. Шэдлоу, выходцем из академических кругов, в тесном взаимодействии с заместителем советника по национальной безопасности Д. Хабиб Пауэлл, представителем бизнеса, и самим Макмастером. Работа над стратегией шла в тесном взаимодействии с сотрудниками аппарата СНБ; Шэдлоу, Хабиб и Макмастер проводили многочисленные встречи с чиновниками различных ведомств, конгрессменами, военными, специалистами по внешней политике [Burke, 2018: 648].

Г. Макмастер понимал проблемы СНБ и смог их решить, несмотря на трения и соперничество внутри ближнего круга Трампа. Тем не менее он вынужден был уйти в отставку 6 апреля 2018 года. Его деятельность показала, что хорошая организация работы СНБ необходима, но недостаточна – нужен контакт с президентом и умение находить общий язык с его окружением.

С назначением **Джона Болтона**, консервативного политика и эксперта, СНБ стал как никогда «ястребиным» [5]. Он быстро провёл кадровые перестановки: его заместителем стала лояльная Трампу М. Рикардель – «ястреб с острыми локтями», как и сам Болтон [Burke, 2018: 658]. Осложнились отношения СНБ с Министерством обороны – он сократил число координационных совещаний, а у Рикардель были натянутые отношения с высокопоставленными сотрудниками ведомства: будучи членом переходной команды Д. Трампа, она выступила против того, чтобы Дж. Мэттис взял на работу бывших сотрудников администрации Б. Обамы и дипломатов [7]. Болтон уволил Р. Джойса – помощника, координировавшего вопросы кибербезопасности, в том числе выборов.

За неделю до назначения Болтона Трамп сменил госсекретаря – вместо Р. Тиллерсона должность занял директор ЦРУ М. Помпео. С его отставкой и приходом Болтона баланс сил во внешнеполитической команде Трампа поменялся: если Макмастер был склонен уступать Трампу после того, как представит все опции, то иногда Макмастер, Тиллерсон и Мэттис выступали вместе, особенно по Совместному всеобъемлющему плану действий по урегулированию ситуации вокруг иранской ядерной программы (СВПД). Покинувшие команду Трампа Макмастер и Тиллерсон были «защитниками» СВПД, в то время как Болтон и Помпео – «ястребы» и ярые критики соглашения с Ираном. В итоге в мае 2018 года Трамп объявил о выходе из соглашения.

По некоторым данным, после своего назначения Болтон стал превращаться во влиятельную фигуру с доступом к президенту и способностью контролировать, чьи мнения он слышит, в то время как Мэттис оказался изолирован, и в конце года подал в отставку из-за разногласий с Трампом по выводу войск из Сирии и Афганистана [Burke, 2018: 659]. Тогда же администрацию покинул Дж. Келли, ещё один влиятельный отставной военный.

За свою карьеру Болтон заработал репутацию интригана-склочника. Его стали подозревать в утечках: его и помощников даже не допускали до некоторых

совещаний по чувствительным темам, чтобы потом они не превратили эту информацию в оружие. Трампу не нравилась его публичная критика решений администрации (переговоры с КНДР, вывод войск из Сирии, не прямые попытки начать переговоры с иранскими лидерами). За его увольнение выступал ведущий «Фокс-ньюс» Такер Карлсон, «теневого советника Трампа по национальной безопасности», поскольку взгляды Болтона на национальную безопасность расходились со взглядами президента [8]. Трамп хотел выполнить предвыборное обещание закончить бесконечную войну в Афганистане и шире – сократить участие США в военных конфликтах за границей [9; 4]. Госсекретарь М. Помпео и специальный представитель США по примирению в Афганистане З. Халилзад выступали за переговоры с талибами*, в то время как Болтон был против. В итоге Трамп отказался от встречи после совершённого талибами* теракта в Кабуле. Последней каплей стали репортажи в СМИ о том, что Болтон преподнёс отказ Трампа от переговоров с талибами* в Кэмп-Дэвиде в начале сентября 2019 года как свою заслугу [4]. Дж. Болтон был скорее пропагандистом политического курса, чем «честным брокером» и личным советником президента США по национальной безопасности; нередко он представлял не ряд опций, а своё мнение, причём в частном порядке.

Четвёртый советник Д. Трампа по национальной безопасности **Роберт О'Брайен**, юрист, до назначения – спецпосланник по делам заложников; был лоялен Трампу. Своей задачей он видел оптимизацию численности сотрудников СНБ и возвращение функций координации и обеспечения реализации политики, а главной ролью советника – роль «честного брокера», примером чего был Б. Скоукрофт [10]. В СНБ он сосредоточился на геополитическом и экономическом соперничестве с Китаем, участвовал в создании «Соглашений Авраама». Считается, что он не разрабатывал политику, а содействовал реализации курса Трампа, не пытаясь оказывать на него влияние, в отличие от Макмастера и Болтона [11]. Ко второй половине президентского срока команду Трампа покинули независимые фигуры: Дж. Мэттис (Министерство обороны), Р. Тиллерсон (Государственный департамент), Г. Макмастер, Д. Коатс (ЦРУ). Теперь в его команде стало больше лоялистов [1: 20].

О'Брайена критиковали за умышленное ослабление СНБ: он сократил ставки, убрав прикомандированных сотрудников из других ведомств, в том числе Госдепартамента, Министерства обороны и ЦРУ. Возможно, они рассматривались как источник утечек и не были согласны с политикой Трампа [11].

Новый советник лучше ладил с М. Помпео, чем его предшественники, особенно Дж. Болтон, и с Дж. Кушнером. Помпео и Кушнер поддержали его назначение. Он не раздражал Трампа своим стилем работы, в отличие от Макмастера и Болтона. О'Брайен придерживался консервативных взглядов, но не был «яст-

* Люди, участвующие в движении «Талибан». Здесь и далее звездочкой (*) обозначены запрещённые в России террористическая организация.

ребом» и не имел своей собственной повестки [12]. Он сделал своим заместителем М. Поттинджера, бывшего журналиста и военного разведчика, которого в СНБ на должность директора по Азии привёл Флинн. Поттинджер отвечал за политику в отношении КНДР и Китая, считался «ястребом» и сохранил свой пост при Г. Макмастере и Дж. Болтоне; С. Бэннон считал его «одним из самых влиятельных людей во всём американском правительстве» [13; 11].

«КОЛЛЕКТИВНОЕ ПРАВЛЕНИЕ» Дж. БАЙДЕНА

С приходом в Белый дом Дж. Байдена СНБ вернулся к своей традиционной координирующей роли между различными ведомствами. Наметилось установление баланса между ключевыми фигурами, ответственными за реализацию внешней политики [Минаев, 2023b: 115]. Отбор кандидатов на должности, связанные с вопросами национальной безопасности и внешней политики, расценивался некоторыми экспертами как возвращение команды Б. Обамы, в которой его молодые помощники выдвинулись на главные роли; однако о возврате к прошлому речи не шло [14].

Одним из пошедших на повышение сотрудников Б. Обамы стал **Джейкоб Салливан**, входивший в число ближайших советников Х. Клинтон в бытность её госсекретарём. С её уходом он получил должность советника по национальной безопасности вице-президента Дж. Байдена во второй администрации Б. Обамы; принимал активное участие в заседаниях СНБ. Вместе с заместителем госсекретаря США У. Бёрнсом участвовал в секретных переговорах с Ираном в Омане, впоследствии приведших к подписанию СВПД. Салливан и Байден критически относились к политике Обамы в отношении России [15]. Салливан выступил в роли старшего советника Х. Клинтон по вопросам политики в ходе избирательной кампании 2016 года [16].

Дж. Салливан произвёл в СНБ изменения, отвечающие повестке Дж. Байдена: его штат вновь был расширен; возвращена должность заместителя по кибербезопасности; появился директорат по новым технологиям; были воссозданы существовавшие при Обаме директораты по глобальному здравоохранению и климату. Он вернул в СНБ соратников Х. Клинтон и Б. Обамы [14].

Одновременно наблюдалось продолжение начавшихся при Д. Трампе тенденций в американской внешней политике: пересмотр отношений с Китаем с прицелом на соперничество; подход к Ирану был ближе к видению Трампа, а не администрации Обамы: претензии выдвигались не только по ядерной программе, но и по баллистическим ракетам и деятельности в регионе, несмотря на предвыборные обещания Байдена вернуться к СВПД [14]. Команда Салливана, занимавшаяся КНР, состояла из «ястребов», возможно, самым крупным из которых был архитектор внешней политики США в Азии К. Кэмпбелл [17].

В работе Дж. Салливана на посту советника президента США по национальной безопасности можно выделить несколько тенденций. Во-первых, весьма вероятно, что Салливан является вторым после президента лицом, определяющим стратегические приоритеты администрации США в области национальной без-

опасности. С организационной точки зрения, ему принадлежит центральная роль как «честному брокеру» [18; 15].

Во-вторых, в СМИ отсутствует информация об активной аппаратной борьбе в президентском окружении. Дж. Байден, Дж. Салливан, Э. Блинкен, Л. Остин и др. воспринимаются как команда [19]. В ней нет политических тяжеловесов и бывших опасных конкурентов, многие должности заняли сотрудники, которых Байден знает многие годы. Салливан избегает противоречий с Байденом [15]. Существующие разногласия среди советников президента носят, в основном, тактический характер и не становятся достоянием общественности. Хотя ярые сторонники Украины видели в Салливане главную причину промедления США в предоставлении различных видов передовых вооружений Киеву, он не соглашался с бытовавшим в Вашингтоне представлением, что другие, в первую очередь Блинкен, выступали за более решительные меры поддержки киевского режима. Разногласия по поставкам американских вооружений возникали между Салливаном, Госдепартаментом и Министерством обороны, однако решение оставалось за Байденом. Толчком к повышению ставок в противостоянии с Россией служили действия Великобритании [15]. Противоречия же по Китаю проходили по линии СНБ – сотрудничество по климату (Госдепартамент) – вопросы глобальной экономики (Министерство торговли США) [Shadlow, 2021]; [17].

В-третьих, деятельность Дж. Салливана не ограничивается координацией внешней политики: произошла заметная операционализация роли советника по национальной безопасности. Он принимает активное участие в реализации внешней политики, проводит много встреч, включая секретные переговоры с китайскими чиновниками в Вене и на Мальте, координирует ближневосточную дипломатию, а также участвует во встречах Дж. Байдена.

В-четвёртых, Дж. Салливан отвечает за формулирование смыслов американской внутренней и внешней политики и их презентацию. Он выступил с программной речью в Брукингском институте с основными положениями «байденомики», фактически раскритиковав политику свободного рынка «Вашингтонского консенсуса»: чрезмерно оптимистический взгляд на глобализацию, минимальное вмешательство государства в рыночную экономику, приведшее к размыванию промышленной базы и ухудшению положения среднего класса и т.д. [20]. Осенью 2023 года он изложил своё видение национальной стратегии США на страницах «Форин афферс», рупора американского Совета по международным делам [21].

Некоторые американские СМИ создали Дж. Салливану образ интеллектуала, отвечающего требованиям времени в должности советника по национальной безопасности [22; 16; 14; 19; 15]. Однако Р. Хаас поставил под сомнение правильность «нового внешнеполитического консенсуса», наблюдавшегося в администрациях Б. Обамы, Д. Трампа и Дж. Байдена. Этот консенсус обеспечил существенную преемственность внешнеполитического курса 45-го и 46-го президентов США. Его суть сводилась к отказу от американского интернационализма – активного участия в формировании мирового порядка – и росту национализма [23].

Закономерно, что сформулированная Салливаном «доктрина Байдена» подверглась критике за слишком пессимистическую оценку положения США, усиление роли государства в экономике, «непредсказуемый экономический национализм», отпугивающий союзников [24]; [25].

Национальную стратегию США при Байдене также критиковали за милитаризацию внешней политики, сочетающуюся с перспективой «деконструкции глобализации» [26]. С точки зрения консерваторов, интервенционизм Байдена раздражал противников США, но не обеспечивал «эскалационного доминирования» над ними [18].

Ещё одним поводом для критики был профессионализм Дж. Салливана; его обвиняли в том, что он «постоянно вводил в заблуждение правительство о состоянии угроз по всему миру»: Афганистан в 2021 году, Газа в октябре 2023 года, авторство «на удивление ошибочного» СВПД [27]. Его эссе в «Форин афферс» стало лёгкой мишенью из-за неправильной оценки ситуации на Ближнем Востоке за несколько дней до атаки ХАМАС 7 октября 2023 года (статью пришлось корректировать задним числом); кроме того, высмеивался его «кеннановский» интеллектуальный замах, изобличалось «военное кейнсианство» за рубежом и внутри страны, а также возвращение к идеям конкуренции великих держав [28].

ВЫВОДЫ

Несмотря на порой скандальное внимание СМИ к перестановкам в администрации Д. Трампа и лестные отзывы о деятельности Дж. Салливана на посту советника Дж. Байдена по национальной безопасности, их роль соответствовала долгосрочным тенденциям, проявившимся ещё в предыдущих администрациях. При Трампе продолжилось смещение центра принятия решений в сторону «придворных» советников и сотрудников Белого дома, окружающих президента. Причина крылась не только в особенностях личности и делового стиля президента, но и кадрового дефицита на фоне оппозиции истеблишмента Демократической и в некоторой степени Республиканской партий.

Начало президентского правления Д. Трампа отмечено хаотичным процессом передачи дел от предыдущей администрации и стремлением к президентской дипломатии, воплощением которой должен был заниматься его первый советник по национальной безопасности М. Флинн. Г. Макмастер оживил «модель Скоукрофта», укрепил позиции советника по национальной безопасности, смог осуществить публикацию «Стратегии национальной безопасности США» 2017 года с учётом широкого круга мнений, однако ему не хватало взаимопонимания с президентом и политического веса в его окружении. Он совмещал роли «честного брокера», координатора и советника, но не смог подстроиться под рабочий стиль и взгляды президента. Дж. Болтон был скорее пропагандистом политического курса, представлявшим своё мнение, а не просто советником президента США по национальной безопасности. Р. О'Брайен лучше ладил с «дворцом» и высокопо-

ставленными чиновниками администрации, а главное – самим президентом. Он содействовал реализации курса Трампа, не пытаясь оказывать на него влияние, и боролся с утечками – этой цели служили проведённые им изменения СНБ. Если деятельность Флинна и Болтона была примером отклонения от «модели Скоукрофта» с характерными издержками, то Макмастер и О'Брайен способствовали возвращению к ней. К концу президентства Д. Трампа формально функционирование СНБ приближалось к «модели Скоукрофта».

В «коллективное правление» Байдена был воссоздан круг Х. Клинтон – Б. Обамы, в целом не было заметно людей с альтернативной точкой зрения. Ближний, довольно сплочённый круг доверенных лиц занял официальные должности. Дж. Салливан сочетал как традиционные роли советника по национальной безопасности – посредника и личного советника президента по вопросам стратегии, так и те, что ещё недавно считались нежелательными – активная работа со СМИ, формулирование и пропаганда внешне- и внутривластического курса, а также участие в реализации политики.

При Д. Трампе были предприняты попытки скорректировать стратегическое целеполагание, однако кадровые проблемы и обострение внутривластного борьбы не способствовали их реализации. Кроме того, большинство СМИ оказали американцам «медвежью услугу», не объяснив многие новые начинания администрации [Schadlow, 2021]. Дж. Байден содержательно продолжил направления, наметившиеся при Трампе: ужесточение политики в отношении Китая, пересмотр торговой политики в сторону протекционизма, однако формулирование целей было, с одной стороны, идеологизированным, с другой – слишком пессимистичным для сторонников американской гегемонии. Хотя сформулированная Дж. Салливаном «доктрина Байдена» увязывала внутри- и внешнеполитические цели США, национальные интересы по-прежнему формулировались весьма амбициозно, но недостаточно внимания уделялось внутренним проблемам, то есть растущему расколу внутри страны.

ИСТОЧНИКИ

1. Bolton, J. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. 2020. NY: Simon & Schuster.
2. Macaron, J. Decoding Steve Bannon's ouster from the NSC. *Aljazeera*. 6.04.2017. Available at: <https://www.aljazeera.com/opinions/2017/4/6/decoding-steve-bannons-ouster-from-the-nsc> (accessed: 16.11.2023).
3. Schmidle, N. Michael Flynn, General Chaos. *The New Yorker*. 18.02.2017. Available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2017/02/27/michael-flynn-general-chaos> (accessed: 19.04. 2024).
4. Johnson, E. Inside Trump and Bolton's spectacular split. *Politico*. 10.09.2019. Available at: <https://www.politico.com/story/2019/09/10/trump-john-bolton-relationship-1488514> (accessed: 15.11.2023).

5. Landler, M., Haberman, M. Trump Chooses Bolton for 3rd Security Adviser as Shake-Up Continues. *The New York Times*. 22.03.2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/03/22/us/politics/hr-mcmaster-trump-bolton.html> (accessed: 15.11.2023).
6. Perry, M. McMaster's Problem Isn't Trump. It's Mattis and Kelly. *Foreign Policy*. 7.03.2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/03/07/mcmasters-problem-isnt-trump-its-mattis-and-kelly/> (accessed: 4.05.2024).
7. Rogin, J. John Bolton's new deputy is a hawk with sharp elbows, just like him. *The Washington Post*. 23.04.2018. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/04/23/john-boltons-new-deputy-is-a-hawk-with-sharp-elbows-just-like-him/> (accessed: 16.11.2023).
8. Wood, G. How Long Can John Bolton Take This? *The Atlantic*. 2.07.2019. Available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/07/john-boltons-long-game/593134/> (accessed: 17.04.2024).
9. Seligman, L., Groll, E., Gramer, R. Trump's National Security Team Splinters Over Taliban Meeting. *Foreign Policy*. 9.11.2019. Available at: <https://foreignpolicy.com/2019/09/09/esper-pompeo-bolton-trumps-national-security-team-splinters-over-taliban-meeting-peace-talks-details-afghanistan-pompeo-bolton-state-department-national-security-council-pentagon/> (accessed: 15.11.2023).
10. O'Brien, R.C. Robert C. O'Brien: Here's how I will streamline Trump's National Security Council. *The Washington Post*. 16.10.2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/robert-c-obrien-heres-how-i-will-streamline-trumps-national-security-council/2019/10/16/2b306360-f028-11e9-89eb-ec56cd414732_story.html (accessed: 4.05.2024).
11. Crowley, M., Sanger, D.E. Under O'Brien, N.S.C. Carries Out Trump's Policy, but Doesn't Develop It. *The New York Times*. 21.02.2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/02/21/us/politics/national-security-council-trump-policy.html> (accessed: 15.11.2023).
12. Crowley, M., Baker, P., Haberman, M. Robert O'Brien 'Looks the Part,' but Has Spent Little Time Playing It. *The New York Times*. 18.11.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/09/18/us/politics/national-security-adviser-robert-obrien.html> (accessed: 15.11.2023).
13. Crowley, M. The White House Official Trump Says Doesn't Exist. *Politico*. 30.05.2018. Available at: <https://www.politico.com/magazine/story/2018/05/30/donald-trump-matthew-pottinger-asia-218551/> (accessed: 27.04.2024).
14. Labott, E. The Sullivan Model. *Foreign Policy*. 9.04.2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/04/09/the-sullivan-model-jake-nsc-biden-adviser-middle-class/> (accessed: 15.11.2023).
15. Glasser, S.B. Jake Sullivan's Trial by Combat. *The New Yorker*. 9.10.2023. Available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2023/10/16/trial-by-combat> (accessed: 19.04.2024).

16. Leibovich, M. Jake Sullivan, Biden's Adviser, a Figure of Fascination and Schadenfreude. *The New York Times*. 30.11.2021. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/11/30/us/politics/jake-sullivan-biden.html> (accessed: 15.11.2023).
17. Thompson, A., Kine, P., Tani, M. Jake's nest of China hawks. *Politico*. 13.04.2022. Available at: <https://www.politico.com/newsletters/west-wing-playbook/2022/04/13/jakes-nest-of-china-hawks-00024976> (accessed: 16.11.2023).
18. Dueck, C. The Biden Doctrine. *The Caravan*. 5.03.2024. Available at: <https://www.hoover.org/research/biden-doctrine> (accessed: 11.05.2024).
19. Ward, A. Jake Sullivan's Revolution. *Politico*. 19.02.2024. Available at: <https://www.politico.com/news/magazine/2024/02/19/jake-sullivan-globalization-biden-00141697> (accessed: 4.04. 2024).
20. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution. The White House. 27.04.2023. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/> (accessed: 4.04.2024).
21. Sullivan, J. The Sources of American Power. *Foreign Affairs*. November/December 2023. P. 8–29.
22. Bertrand, N. The inexorable rise of Jake Sullivan. *Politico*. 27.11.2020. Available at: <https://www.politico.com/news/2020/11/27/jake-sullivan-biden-national-security-440814> (accessed: 16.11.2023).
23. Haass, R. The Age of America First. *Foreign Affairs*. 29.09.2021. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first> (accessed: 27.04.2024).
24. Joe Biden's global vision is too timid and pessimistic. *The Economist*. 18.05.2023. Available at: <https://www.economist.com/leaders/2023/05/18/joe-bidens-global-vision-is-too-timid-and-pessimistic> (accessed: 4.04.2024).
25. Zakaria, F. The Self-Doubting Superpower. *Foreign Affairs*. 12.12.2023. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/self-doubting-superpower-america-fareed-zakaria> (accessed: 4.04.2024).
26. Sisson, M.W. The Biden Administration's Dangerous Grand Strategy. *Lawfare*. 21.05.2023. Available at: <https://www.lawfaremedia.org/article/the-biden-administration-s-dangerous-grand-strategy> (accessed: 19.04.2024).
27. Suter, T. Blackburn calls for national security adviser Sullivan's ousting. *The Hill*. 14.10.2023. Available at: <https://thehill.com/homenews/senate/4256719-blackburn-calls-for-national-security-advisor-sullivans-ousting/> (accessed: 16.11.2023).
28. Heer, J. Jake Sullivan's Rewrite Can't Paper Over an Impoverished Foreign Policy. *The Nation*. 30.10.2023. Available at: <https://www.thenation.com/article/world/jake-sullivan-foreign-affairs-middle-east/> (accessed: 27.04.2024).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Минаев М.В. Группа специалистов по России в аппарате СНБ администрации Дональда Трампа. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2023. №10. С. 56–69. DOI: <https://doi.org/10.31857/S2686673023100061>.

Минаев М.В. «Русская» группа в аппарате СНБ администрации Джозефа Байдена (2021–2022 гг.). *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2023. №9. С. 113–126. DOI: <https://doi.org/10.31857/S2686673023090092>.

Мирошников С.Н. Проект «Солярий» и политика «отбрасывания коммунизма» администрации Д. Эйзенхауэра. *Американские исследования в Сибири*. 2009. №10. С. 101–126.

Павлов В.В. Совет национальной безопасности США в оценках современных американских исследователей. *Вестник МГИМО-Университета*. 2016. №4. С.181–189. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2016-4-49-181-189>.

Сушенцов А.А., Павлов В.В. «Кризис призвания» в Государственном департаменте: проблемы конвертации внешнеполитического потенциала США во влияние. *Полис. Политические исследования*. 2021. №2. С. 76–98. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.06>.

REFERENCES

Burke, J.P. *Honest broker? The national security advisor and presidential decision making*. 2009. College Station: Texas A&M University Press.

Burke, J.P. Struggling with Standard Order: Challenges and Performance of the Trump National Security Council System. *Presidential Studies Quarterly*. 2018. Vol., 48, No. 4. P. 640–666. DOI: <https://doi.org/10.1111/psq.12493>.

Burke, J.P. The Contemporary Presidency: The Trump Transition, Early Presidency and National Security Organization. *Presidential Studies Quarterly*. 2017. Vol. 47, No. 3. P. 574–596. DOI: <https://doi.org/10.1111/psq.12402>.

Burke, J.P. The National Security Advisor and Staff: Transition Challenges. *Presidential Studies Quarterly*. 2009. Vol. 39, No. 2. P. 283–321. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2009.03676.x>.

Burke, J.P. The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment. *Presidential Studies Quarterly*. 2005. Vol. 35, No. 2. P. 229–258. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2005.00247.x>.

Daalder, I.H., Destler, I.M. *In the shadow of the Oval Office: profiles of the national security advisers and the presidents they served – from JFK to George W. Bush*, 2009. NY: Simon & Schuster.

Destler, I.M. (Mac) How National Security Advisers See Their Role, *The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence*, [edited by] James M. McCormick. 6th ed. 2012. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Dickinson, M.J. Honest Broker? The National Security Advisor and Presidential Decision Making by John P. Burke. *Political Science Quarterly*. 2011. Vol. 126, No. 1. P. 155–157. DOI: <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2011.tb02117.x>.

Gvosdev, N.K. How U.S. National Security Decisions Are Made. *Orbis*. 2017. Vol. 61, No. 1. P. 27–33. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2016.12.005>.

Minaev, M.V. Russia Specialists Panel of the Trump Administration National Security Council. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023. Vol. 50, No. 10. P. 56–69. DOI: <https://doi.org/10.31857/S2686673023100061> (In Russ.).

Minaev, M.V. Russian Group of the Biden Administration's National Security Council Staff (2021–2022). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023. Vol. 50, No. 9. P. 113–126. DOI: <https://doi.org/10.31857/S2686673023090092> (In Russ.).

Miroshnikov, S.N. Proekt “Solarii” i politika “otbrasyvaniya kommunizma” administratsii D. Eisenhowera [The “Solarium” Project and “Rollback” Policy of D. Eisenhower's Administration]. *American Studies in Siberia*. 2009. No. 10. P. 101–126. (In Russ.).

Nelson, A.K. The “Top of Policy Hill”: President Eisenhower and the National Security Council. *Diplomatic History*. 1983. Vol. 7, No. 4. P. 307–326. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.1983.tb00397.x>.

Pavlov, V.V. Sovet natsionalnoi bezopasnosti SShA v otsenakh sovremennykh amerikanskikh issledovatelei [The U.S. National Security Council in Contemporary American International Studies]. *MGIMO Review of International Relations*. 2016. Vol. 49, No. 4. P. 181–189. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2016-4-49-181-189> (In Russ.).

Schadlow, N. Is There National Security Continuity Between the Trump and Biden Administrations? *Orbis*. 2021. Vol. 65, No. 3. P. 377–384. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2021.06.002>.

Sushentsov, A.A., Pavlov, V.V. “Krizis prizvaniya” v Gosydarstvennom departamente: problem konvertatsii vneshepoliticheskogo potentsiala SShA vo vliyaliye [“Vocation Crisis” in the State Department: Problems of Converting U.S. Foreign Policy Potential into Influence]. *Polis. Political Studies*. 2021. No. 2. P. 76–98. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.06> (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Анастасия Октаевна МАМЕДОВА, кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры английского языка №1, факультет международных отношений, МГИМО МИД России. Российская Федерация, 119454 Москва, пр-т Вернадского, д. 76.

Anastasia O. MAMEDOVA, Candidate of Sciences (History), Senior Lecturer, English Language Department 1, School of International Relations, MGIMO University. 76 Prospekt Vernadskogo, Moscow 119454, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 18.06.2024 / Received 18.06.2024.

Статья поступила после рецензирования 30.06.2024 / Revised 30.06.2024.

Статья принята к публикации 3.07.2024 / Accepted 3.07.2024.