

§ 4 ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

О.Г. Карпович

ФУНКЦИИ СОВЕТА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США

***Аннотация:** В настоящей статье изложены теоретические подходы к оценке роли и функций Совета национальной безопасности в формировании внешней политики США на глобальном и региональном уровне, проблемы соперничества разнонаправленных политических сил, особенности и закономерности формирования под влиянием этого соперничества внешнеполитических приоритетов американской политики. Предложен новый взгляд на процесс принятия внешнеполитических решений в США, в котором уточнена роль двух крупнейших акторов – Государственного департамента и Совета национальной безопасности, а также дана оценка влияния фактора их соперничества на содержание и направленность внешней политики США.*
Ключевые слова: США, Государственный департамент, Совет национальной безопасности, внешняя политика, международные отношения, безопасность, соперничество, доминирование, конфликт.

Внешняя политика США сегодня во многом определяется двумя основными формирующими ее силами: Государственным департаментом и набирающим силу Советом национальной безопасности США. Обе эти силы, служа одним и тем же целям – величию Соединенных Штатов и их мировому лидерству, вместе с тем, существенно расходятся во взглядах на то, какие именно внешнеполитические инструменты следует применять для достижения этих стратегических целей. Это вполне объяснимо и закономерно: в системе государственного управления органы иностранных дел и органы безопасности находятся на разных уровнях и исполняют различные, четко очерченные функции, которые не дублируют, а дополняют друг друга в едином государственном механизме выработки внешнеполитических решений. Однако, в результате динамичных изменений международной обстановки, возникновения новых факторов и угроз международной безопасности и стабильности на коротком (с исторической точки зрения) интервале времени значение этих институтов государственного управления может меняться: так, на фоне борьбы с международным терроризмом и другими угрозами, направленными непосредственно на либеральный западный мир, наблюдается беспрецедентное усиление Разведывательного сообщества США, придание ему новых функций и полномочий (в том

числе в реализации внешней политики), не говоря уже о ресурсах. Это, в свою очередь, побуждает представителей органов национальной безопасности все более активно вмешиваться в мировую политику и в дела Государственного департамента, что провоцирует между двумя структурами острое аппаратное соперничество. Основным полем такого соперничества сегодня становится внешняя политика США, а именно – способность влиять на процесс выработки внешнеполитических решений. В зависимости от временного перевеса любой из сторон внешняя политика США может заметно меняться. Таким образом, ее вектор зависит не только от объективных внешнеполитических вызовов и угроз, но и от состояния внутренней конъюнктуры, в которой, с одной стороны, выступает авторитетное ведомство иностранных дел, а с другой – профессиональная корпорация, имеющая влияние, ресурсы и амбиции для того, чтобы контролировать и, отчасти, определять внешнюю политику всей страны в целом.

С момента создания разведывательное сообщество и Совет национальной безопасности США использовали и даже участвовали в разработках теоретических направлений анализа и реализации (принятия) внешнеполитических решений. Наиболее ярким тому подтверждением является теория рационального выбора принятия внешнеполитических решений, базирующаяся на основе теории игр.

Практически все основоположники теории игр имели довольно прочные связи (через корпорацию RAND) с разведывательным сообществом и Советом национальной безопасности США. Многие ведущие исследователи теории игр (например, лауреат нобелевской премии по экономике Томас Шеллинг) являлись приглашенными консультантами Центрального разведывательного управления США и читали лекции по внешней политике для среднего и высшего состава разведывательных служб США.

Становление разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности США в качестве ведущего центра принятия внешнеполитических решений страны было связано с началом “холодной войны”. Первоначально значительное влияние на статус Совета национальной безопасности и разведывательного сообщества оказывали политическая позиция и взгляды президентов США. Как правило, политическая элита, относящая себя к демократическому лагерю, во внешнеполитической линии придерживается концепции «мягкой силы», обращения к мировому сообществу и международным институтам. Для республиканцев характерным является использование военно-силовых методов, жесткая и бескомпромиссная позиция во внешнеполитической линии.

Однако роль и влияние Совета национальной безопасности США и разведывательного сообщества неизменно усиливалась при любых президентах. Например, в период президентства демократа Кеннеди произошло сокращение аналитического аппарата СНБ, требующего активных военных действий во Вьетнаме. Но произошла активизация на международной арене деятельности разведывательного сообщества (в лице ЦРУ), которое попыталось (неудачно) путем “экспорта демократии” провести революцию на Кубе (сменить режим Фиделя Кастро). При президенте демократе Джонсоне, хотя Совет национальной безопасности выступал за решение вьетнамского конфликта военной силой, но главная роль отводилась экспертам ЦРУ. При президентах республиканцах полномочия и роль разведывательного сообщества также росли, и одной из главных функций становилась политика распространения (экспорта) демократии.

После завершения холодной войны, США начали проявлять признаки “опьянения силой, что в прошлом причинило много неприятностей, осла-

било и в некоторых случаях уничтожило великие нации”¹. Разведывательное сообщество и Совет национальной безопасности США, игравшие одну из ключевых ролей в период холодной войны, начали терять свое влияние. Например, администрация президента Билла Клинтона посчитала, что Совет национальной безопасности слишком большое внимание уделяет политическим и военным вопросам, а сейчас необходимо осваивать огромные экономические пространства бывшего СССР. Предполагалось, что главная роль в выработке внешнеполитической деятельности США будет постепенно переходить от Совета национальной безопасности к национальному экономическому совету. Была серьезно сокращена поддержка разведывательному сообществу. Высокопоставленные сотрудники спецслужб отмечали, что в середине 90 годов XX века произошла дезорганизация аналитических подразделений разведывательного сообщества. Чтобы получить повышение, аналитики, годами работавшие на то, чтобы стать экспертами мирового уровня по определенной проблеме или региону, бросали свою сферу интересов и становились менеджерами. Офицеры среднего и старшего уровня разведывательного сообщества боялись, что за активные внешнеполитические действия, им придется оправдываться в Конгрессе или суде. Однако постоянно меняющееся руководство разведывательного сообщества (за период с 1990 по 1997 год смена руководства происходила 5 раз) требовала рискованных и агрессивных операций и действий. “Но если что-то шло неправильно, офицерам разведывательного сообщества грозил позор, отставка и финансовый крах”².

Следует заметить, что политическая элита США в конечном итоге поняла, что “преобладающая часть человечества не хочет быть покорным слугой американской империи и требует теперь независимости и уважения к себе”³. Особенно активно начинают выступать против гегемонии США страны “третьего мира”. В период биполярной системы международных отношений основная часть стран “третьего мира” получала значительную помощь со стороны Советского Союза, как в сфере эконо-

¹ Дж. У. Фулбрайт «Самонадеянность силы», изд. «Международные отношения», М., 1967.

² George Tenet. At the Center of the Storm: My Years at the CIA. HarperCollins, 2007

³ Дж. У. Фулбрайт «Самонадеянность силы», изд. «Международные отношения», М., 1967.

мики (безвозмездные кредиты и субсидии), так и культуры (обучение технической и гуманитарной интеллигенции за счет средств СССР). После крушения Советского Союза эта помощь прекратилась, но был сформирован слой интеллигенции, у которой сформировалась активная политическая позиция. Продвижение западных ценностей под эгидой США страны “третьего мира” восприняли как новую волну колониализма. Наиболее красочно данную ситуацию охарактеризовал бывший советник президента США по национальной безопасности Збигнев Бжезинский: “Их протестные настроения способны трансформироваться в «революционный меч», поднятый среди десятков миллионов студентов, обучающихся в вузах развивающихся стран и в большей или меньшей степени интеллектуально развитых. Эти миллионы студентов, воодушевленных осознанием социального неравенства и несправедливости – не кто иные, как затаившиеся революционеры”⁴.

Поэтому не случайно, что в новых международно-политических условиях глобализирующегося мира, элита США вновь начинает усиливать роль Совета национальной безопасности и разведывательного сообщества.

Наиболее подробно эта новая роль разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности отражена в доктринах и внешнеполитических концепциях администрации Дж. Буша младшего и Барака Обамы. Доктринальные основы внешней политики США носят имперский характер, согласно которому США необходимо достигнуть «незыблемого главенствующего положения» в системе международных отношений.

Одним из важнейших аспектов внешнеполитических доктрин США является концепция ограничения государственного суверенитета. Согласно внешнеполитическим доктринам США альтернатива однополюсному миру представляется отнюдь не как “многополюсная утопия”, а как аполярность – глобальный вакуум власти. Одна из главных проблем аполярного мира – военная уязвимость, и как следствие – крушение цивилизации.

Особо акцентируется необходимость реформы системы и институтов международных отношений, в первую очередь – ООН. В качестве альтернативы ООН рассматривается Сообщество демократий («Concert of Democracies»), которое будет способ-

ствовать укреплению сотрудничества в области безопасности между “либерально-демократическими режимами”. Сообщество демократий будет осуществлять мониторинг ситуации с соблюдением прав человека и демократических стандартов на международной арене.

Сообществу демократий во главе с США необходимо осуществлять военные вмешательства и ограничивать суверенитет “проблемных государств” в случаях гуманитарного вмешательства (защита граждан от террора государства), ликвидации террористических групп, предотвращение распространения оружия массового поражения. Санкции на применение военной силы должны исходить от Совета Безопасности ООН, а в случае “бюрократических или политических проволочек” санкцию на военное вмешательство и ограничение суверенитета отдельных государств могут выдавать региональные организации НАТО или «лига демократических государств».

Согласно стратегии национальной разведки США в функции разведывательного сообщества включены действия и меры (доконфликтная и постконфликтная фазы) для перехода авторитарных государств на демократические стандарты. Кроме того разведывательное сообщество США займется консультированием (предоставление аналитических докладов и прогнозов, поиск и нейтрализация сторонников авторитарных режимов) политической элиты новых демократических государств.

Отметим также, что аналитические центры (Национальный совет по разведке) разведывательного сообщества при прогнозировании внешнеполитической ситуации исходят из многовариантного развития событий, т.е. рассматриваются как благоприятные, так и нежелательные аспекты развития международной ситуации для США. Ярким тому подтверждением являются аналитические доклады Национального совета по разведке «Глобальные тенденции 2020» и «Глобальные тенденции 2025», где довольно точно отражены сценарии развития системы международных отношений, последствия и возможные способы выхода из проблемных ситуаций для США.

В докладе «Глобальные тенденции-2020» усиление исламского мира связывалось с ростом террористической активности. И администрация президента Дж. Буша младшего, основываясь на прогнозах, смоделированных экспертами разведывательного сообщества (в частности модели развития “Новый

⁴ Збигнев Бжезинский «Последний суверен на распутье» // Россия в глобальной политике № 1, Ян. – Фев. 2006

халифат” и “Кольца страха”), видело решение проблемы в проведении крупномасштабных военных операций в любой точке мира.

В докладе “Глобальные тенденции 2025” эксперты разведывательного сообщества используют теоретическую модель (концепция террористических волн) международного эксперта в области терроризма профессора Калифорнийского университета Дэвида Раппопорта (David Rappaport).

Разведывательное сообщество и Совет по национальной безопасности США, фактически признав несостоятельность концепции тотальной борьбы с терроризмом, выдвинули в качестве одного из ключевых направлений во внешней политике США концепцию “мир под контролем неправительственных международных акторов”⁵. Связанно это с тем, что неправительственным организациям все чаще удается добиваться выполнения задач в политической области. Государства идут на серьезные уступки неправительственным организациям, в ряде случаев даже происходит ограничение национального суверенитета. Фактически, разведывательное сообщество и Совет национальной безопасности США заняты созданием в стратегических для Америки регионах “демократических групп давления”, которые оказывают серьезное влияние на политическую элиту, оставаясь вне властных структур и институтов. В случаях, когда политический режим в “странах-изгоях” и “странах авторитарного типа” испытывает кризисные явления, “демократические группы давления” могут перейти в стадию политической борьбы, обретая властный статус. При этом США будут оказывать всестороннюю поддержку (начиная от консультаций и экономической помощи и заканчивая непосредственно военным вмешательством) “демократическим силам” как на государственном, так и на общественном уровне. В этой связи встает вопрос о контроле над деятельностью разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности США. Одной из важнейших проблем демократического контроля над разведывательным сообществом и Советом национальной безопасности США является сохранение баланса между политическими нуждами государства и политизацией разведывательной деятельности.

⁵ Global Trends 2025: A Transformed World – Report of the National Intelligence Council’s 2025 Project based on Consultations With Nongovernmental Experts Around the World, Government Printing Office (GPO), Pittsburgh, p. 180

По нашему мнению, этот баланс постоянно нарушается, что приводит к довольно серьезным проблемам на международной арене для США. Во многом это связано с тем, что политическая элита США постоянно пытается вносить произвольные коррективы и изменения в разведывательные данные и использовать эти данные для оправдания уже принятых политических решений.

Отметим также, что в условиях глобализирующегося мира, появления новых политических центров и ослабления международной мощи США, роль разведывательного сообщества будет постоянно расти, и возникнет необходимость политического обоснования усиления его позиций. Одним из таких политических обоснований является принятие Патриотического акта (фактически легализующего перлюстрацию любых электронных сообщений и отслеживание посещений Web-страниц, прослушивание телефонных разговоров, проведение негласных обысков и слежения) в период президентства республиканца Буша, и его продление в период президентства демократа Обамы. Стоит отметить, что юридические нормы, подобные Патриотическому акту, ограничивающие гражданские права и усиливающие влияние разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности, вводились в США и ранее. Наиболее ярким примером является Закон о внутренней безопасности 1950 года (закон Маккарэна-Вуда).

Эффективность контроля над деятельностью разведывательного сообщества, как со стороны законодательной власти (парламента), так и со стороны исполнительной власти, будет постоянно снижаться. В первую очередь это связано с тем, что исполнительная власть США либо не препятствует, либо прямо направляет разведывательное сообщество на действия, противоречащие международным правовым стандартам. Кроме того, отсутствуют четкие различия между парламентом как контролирующим органом и парламентом как санкционирующим органом. Фактически, комитеты по разведке являются лоббирующим органом разведывательного сообщества в Конгрессе США. Как правило, именно члены комитета по разведке являются яркими противниками сокращения бюджетных ассигнований на разведывательную деятельность, отстаивают необходимость расширения и углубления различных разведывательных программ.

Вместе с тем гражданское общество пытается ограничить роль и влияние разведывательного сообщ-

щества и Совета национальной безопасности США. Благодаря активной деятельности общественных организаций (таких как Human Rights Watch) были начаты публичные расследования нарушений, допускаемых разведывательным сообществом и Советом национальной безопасности США во внешнеполитических мероприятиях, направленных против терроризма. В результате активной деятельности гражданского общества к данной международной проблеме подключились правительства иностранных государств (расследования по поводу секретных тюрем ЦРУ Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Европейского парламента) и международные межгосударственные организации, такие как Организация Объединенных Наций.

Стоит также отметить, что гражданское общество в лице активистов правозащитных организаций, журналистов и даже научных работников сталкивается с серьезным юридическим противодействием со стороны государства. Связанно это с тем, что деятельность разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности США, которая приводит к нарушению прав человека и международных правовых стандартов, носит статус “совершенно секретно” и “особая важность (не подлежит разглашению)”. Государственные служащие (как военных, так и гражданских ведомств) несут уголовную ответственность за разглашение информации, имеющий статус “совершенно секретно”. Периодически государство пытается ограничить журналистские расследования о деятельности разведывательного сообщества и Совета национальной безопасности США. Например, в 2000 году с громким скандалом был отклонен законопроект, разработанный комитетами по разведке Сената и Палаты представителей США, согласно которому «утечку» секретных сведений в СМИ предлагалось приравнять к уголовному преступлению. Борьба администрации президента США с утечкой закрытых данных в СМИ постоянно усиливается. Как правило, уголовные дела возбуждаются в отно-

шении лиц, которые раскрывают секретную информацию по нарушению демократических стандартов сотрудниками разведывательного сообщества США. Кроме того, передача секретной информации в СМИ организуется бюрократическими группировками (для борьбы с конкурирующими структурами), как в самих разведывательных структурах, так и в Совете национальной безопасности США.

Библиография:

1. Фулбрайт Дж.У. «Самонадеянность силы», изд. «Международные отношения», М., 1967.
2. George Tenet. *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*. HarperCollins, 2007.
3. Збигнев Бжезинский “Последний суверен на распутье” // Россия в глобальной политике № 1, Ян. – Фев. 2006.
4. *Global Trends 2025: A Transformed World – Report of the National Intelligence Council’s 2025 Project based on Consultations With Nongovernmental Experts Around the World*, Government Printing Office (GPO), Pittsburgh, p. 180

References (transliteration):

1. Fulbrayt Dzh.U. «Samonadeyannost’ sily», izd. «Mezhdunarodnye otnosheniya», M., 1967.
2. George Tenet. *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*. HarperCollins, 2007.
3. Zbignevev Bzhezinskiy “Posledniy suveren na raspутьe” // Rossiya v global’noy politike № 1, Yan. – Fev. 2006.
4. *Global Trends 2025: A Transformed World – Report of the National Intelligence Council’s 2025 Project based on Consultations With Nongovernmental Experts Around the World*, Government Printing Office (GPO), Pittsburgh, p. 180