

СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США В ОЦЕНКАХ СОВРЕМЕННЫХ АМЕРИКАНСКИХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ

В.В. Павлов

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации. Россия, 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 84.

Совет национальной безопасности США, созданный в соответствии с положениями Закона о национальной безопасности 1947 г., является главным совещательным органом при президенте республики, призванным помочь главе государства принять правильные решения по вопросам, находящимся в плоскости национальной безопасности. Система СНБ за свою почти семидесятилетнюю историю постоянно эволюционировала, а его аппарат постепенно превратился в отдельное «министерство», позволяя президентам сосредоточивать в Белом доме всевозрастающий контроль над американской внешней политикой. Именно поэтому Совету национальной безопасности уделяется серьёзное внимание со стороны американских исследователей внешнеполитического механизма. В американской научной литературе, посвящённой данной проблематике, существует своеобразный трёхаспектный консенсус: функционирование и эффективность процесса принятия решений является, в первую очередь, результатом действий президента; президент примет наилучшее решение, выслушав весь спектр возможных альтернатив и оценив последствия каждого из вариантов политики; должность советника по вопросам национальной безопасности, который зачастую является одним из наиболее приближённых к президенту должностных лиц и выступает координатором системы принятия решений, становится одной из ключевых в современных американских президентских администрациях и самой влиятельной из не подлежащих утверждению со стороны законодательной ветви власти США. Какие-либо фундаментальные изменения в практике работы внешнеполитического механизма США, как и снижение влияния Белого дома на сферу внешней политики, в ближайшей перспективе представляются маловероятными.

Ключевые слова: США, Закон о национальной безопасности, Совет национальной безопасности, президент США, советник по вопросам национальной безопасности, Конгресс США, внешнеполитический механизм, принятие решений, «честный брокер».

Проблема принятия внешнеполитических решений в США всегда привлекала внимание американских аналитиков. Однако доля этих исследований в общем массиве работ, посвящённых внешней политике государства, несмотря на актуальность, остаётся относительно незначительной, а сама проблема малоизученной, что и обусловило проведение настоящего исследования. Центральное место в формировании внешней политики лидера современной системы международных отношений занимает Совет национальной безопасности, изучение функционирования которого является принципиально важным для прогнозирования американских внешнеполитических акций. Каков механизм окончательного принятия внешнеполитического решения, роль президента и Совета в нём? – вопросы, стоящие на повестке дня аналитиков современной внешнеполитической мысли.

Использование подходов и методов определяется проблематикой данной работы. Преимущество системного подхода, дающего возможность изучить объект как единое целое, обнаружить причинные связи, выявить детерминанты, в сочетании с положениями неинституционализма, позволяет представить Совет национальной безопасности не только в качестве составной части массивного внешнеполитического механизма США, но и самодостаточной «системы в себе», функционирование которой остро зависит от особенностей её структуры, внутреннего взаимодействия участников процесса принятия решений и человеческого фактора. Неинституциональное направление современной политической мысли позволяет рассматривать вышеуказанную проблему сквозь призму фактора неопределённости, ограниченности или сознательного искажения информации, многообразия поведенческой мотивации людей. Основной методологический подход неинституционализма – принцип «методологического индивидуализма». Неинституционалисты считают, что поведение «коллектива» подчиняется воле отдельных людей, а государственные структуры, в свою очередь, тоже состоят из отдельных личностей, которые характеризуются различной степенью эгоизма и рациональности, поведение которых подчиняется тем же универсальным законам.

Метод анализа ситуации с использованием аналитических методик, в частности, изучение документов, позволяет проанализировать и обобщить полученную информацию, а сравнительный метод, направленный на выявление сходства и различия, сопоставление изменений и их причин, даёт возможность сопоставить позиции экспертов по данному вопросу и получить научно-значимые выводы. В конечном итоге производится синтез изучаемого материала для последующего выстраивания, насколько это возможно, обобщённого видения американскими специалистами функционирования системы СНБ.

Данные методы дают возможность получения новой информации на основе систематизации уже известной, которая подлежит дальнейшей обработке для повышения уровня объективности. При этом необходимо делать поправку на проблему источников информации и её достоверности, наличия и полноты базы данных, пользу на уровне описания, а не объяснения причины принятия того или иного решения. К тому же не следует забывать, что в системе международных процессов доминируют стохастические процессы, что обуславливает относительность прогноза развития ситуации.

Изучение материалов позволило всю существующую американскую научную литературу в данном сегменте условно разделить на три группы. Первую группу, на которой далее и фокусируется внимание автора, составляют работы, посвящённые теоретическим аспектам функционирования Совета и перспективам его реформирования. Ко второй относятся «прикладные» исследования, в которых анализируются наиболее показательные кейсы для каждой отдельной президентской администрации и делаются обобщения и выводы относительно эффективности работы Совета при правлении конкретного президента. Третью группу составляют научные работы, посвящённые частным вопросам внешней политики США (борьба с терроризмом, региональная политика и т.п.), решение которых требует непосредственного участия президента США и его советников.

Закон о национальной безопасности США, по сей день регулирующий вопросы, связанные с принятием внешнеполитических решений и соответствующей межведомственной координацией, был подписан президентом Соединённых Штатов Америки Гарри С. Трумэном 26 июля 1947 г. Пункт, касающийся создания Совета национальной безопасности, отмечен в Секции 101 первого Раздела «Координация национальной безопасности». Изначально в состав Совета были включены президент, государственный секретарь, представители оборонного блока и глава Управления ресурсов национальной безопасности. В соответствии с Законом, главная цель структуры – «советовать президенту США в вопросах согласования внутренней, внешней и военной политики [...] с целью обеспечения более эффективного сотрудничества [...] по вопросам, которые касаются сферы национальной безопасности» [20].

Согласно закону, Совет национальной безопасности должен был быть исключительно совещательным органом, а президент мог назначать его членов только с согласия Сената [25]. В то же время отмечается, что возможные изменения в организации Совета национальной безопасности и тот факт, что Совет должен был служить в качестве совещательного органа при президенте, означали, что организация менялась бы в зависимости от желаний каждого нового главы государства [3, с. 7]. Специалисты также

обращают внимание на то, что кроме крайне широкого определения круга фигур, которые должны принимать участие в процессе формирования политики, не существует отдельных законов или директив, которые описывали бы, как именно должны приниматься решения по вопросам национальной безопасности [26, с. 5].

Со временем была выработана позиция, согласно которой президент имеет доступ к важной секретной информации и, соответственно, лучше других может выносить суждения о необходимости определённых решений и действий; соответственно был сформирован тезис о том, что во внешней политике именно президент несёт «груз сомнений», а его действия будут оправданными [1, с. 183]. Также можно утверждать, что у американской академической общественности, которая занимается исследованием вопроса принятия внешнеполитических решений, существует определённый консенсус относительно того, что президент примет лучшее возможное решение после ознакомления с различными реалистичными вариантами политики. Так, Александр Джордж (Alexander George) считает, что президент должен быть уверен, что система принятия решений предлагает ему максимально возможный спектр альтернатив; этого можно достичь через создание и функционирование системы, в которую попадают разные позиции целого ряда советников и министерств («multiple advocacy system») [16; 17].

Среди американских исследователей также распространено мнение, что существует некий «фундаментальный принцип»: функционирование процесса принятия решений является результатом решений именно президента. Несмотря на все другие факторы, главным остаётся то, чего хочет главнокомандующий, какую власть он делегирует участникам процесса принятия решений и как должностные лица проводят свою работу с учётом их понимания того, чего больше всего желает президент в этом отношении. Кроме того, практика показывает, что президент, который не желает глубоко погружаться во внешнеполитические вопросы и реализацию решений, делегирует эту власть госсекретарю; в противном случае президент, как правило, полагается на советника по вопросам национальной безопасности (СВНБ). При этом фактическая роль госсекретаря напрямую зависит от личных отношений с президентом, а сами чиновники, занимающие эту должность, действуют, опираясь на собственный круг приближённых подчинённых [1, с. 152, 158; 26, с. 12, 31].

Также считается, что система, созданная в 1947 г., предусматривает необходимость нахождения у власти «сильного плебисцитного президента». На практике, когда внешняя политика каждого конкретного президента находила широкую поддержку в США, Конгресс «позволял» Белому дому по своему усмотрению регулировать процесс принятия решений. В противоположных случаях, Конгресс начинал увязывать

этот процесс с внутренней политикой, высказывая критику и пытаясь пересмотреть структуру и функции системы. До создания «классической системы» в конце 1980-х – начале 1990-х гг., президенты-демократы, начиная с Г. Трумэна, имели тенденцию делегировать вопросы национальной безопасности министерствам, отдавая предпочтение менее структурированным системам и неформальным процедурам. В свою очередь, президенты-республиканцы с Дуайта Дэвида Эйзенхауэра рассматривали Совет национальной безопасности в качестве главного инструмента для обсуждения проблем безопасности и, в общем, предпочитали формализованные схемы и структурированность системы. Кроме того, с 1947 г. Конгресс не внёс фундаментальных изменений в формулировку целей, функций и обязанностей Совета национальной безопасности. Каждый президент адаптировал систему принятия решений в соответствии с собственным видением того, что необходимо для национальной безопасности США. При этом Совет, аппарат СНБ и система СНБ со временем эволюционировали. Принято считать, что эта эволюция, в основном, была следствием политики президентов, которая коренилась в необходимости решения постоянно усложняющейся задачи организации и оптимизации национальной безопасности Соединённых Штатов [4, с. iii-iv, 47, 81].

Существует ряд причин эволюции аппарата СНБ. Во-первых, любая организация со временем (особенно, если она существует десятилетиями) институционализируется и даже бюрократизируется. Во-вторых, проблемы внешней политики, которые приходится решать, со временем множатся количественно и становятся многомерными. В-третьих, внутренняя политика (politics) не заканчивается на том месте, где начинается внешняя (foreign affairs).

Участники Проекта для реформы национальной безопасности (The Project for National Security Reform), запущенного при поддержке Конгресса и считающегося одной из самых комплексных попыток за последнее десятилетие на экспертном уровне проанализировать процесс принятия решений по вопросам национальной безопасности, в 2008 г. в своём докладе отмечали, что взаимоотношения в системе принятия решений всегда отражают качества президента как менеджера. При этом глава государства чаще предпочитал менять характер этих взаимоотношений, но не реформировать сами учреждения. Эксперты, однако, пришли к выводу, что существующая организационная структура страдает из-за плохой координации, что подвергает Соединённые Штаты опасности [13; 22].

С позиций неинституционализма динамика взаимоотношений, характер группы советников и их персоналии имеют значительно большее влияние на результаты работы системы принятия решений, чем её структура. На практике,

■ Мировая политика

президент полагается не на формализованный Совет национальной безопасности как таковой, а на динамическую по своей сути *ad hoc* группу ближайших советников [23, с. 445]. Также считается, что «сильный» советник и влиятельный аппарат СНБ стали неотъемлемой характеристикой эффективной системы принятия решений, особенно в ситуации, когда сам президент не идёт дальше декларирования широких абстрактных целей [3, с. 20]. При этом по мнению бывшего советника по вопросам национальной безопасности Збигнева Бжезинского, Совет национальной безопасности может пользоваться большим влиянием только в ситуации, в которой президент позиционирует себя в качестве ключевого игрока в формировании внешней политики [5].

Сравнительный метод исследования позволяет констатировать, что исследователи в большинстве своём считают, что Совет национальной безопасности смог достаточно качественно решать проблемы межведомственной координации. Так, в исследованиях Центра Г.Л.Стимсона (The Stimson Center) подчёркиваются достижения Совета в формировании единой политической линии среди разрознённых государственных учреждений [24]. Аналитики также отмечают, что Совет национальной безопасности и его аппарат в целом работали достаточно эффективно, а возможные проблемы были связаны с необходимостью адаптации системы координации и принятия решений под современные реалии [12].

При этом существуют альтернативные взгляды на практику функционирования Совета национальной безопасности – не столько сравнительно малочисленные, сколько немейнстримовские и, соответственно, иногда менее заметные в общем научном дискурсе. Отмечается, что президенты США выстраивали работу СНБ по своему усмотрению скорее для реализации собственных взглядов на проблемы внешней политики, а не для обеспечения возможностей для проведения объективного анализа проблем национальной безопасности [11]. В американской литературе также существует мнение, что аппарат СНБ попал в слишком большую зависимость от президента США, превратившись из координатора идей в лоббиста, который навязывает другим ведомствам позицию президента [19].

Некоторые исследователи вообще скептически относятся к возможностям системы межведомственной координации политики в условиях сохранения существующей в Вашингтоне «бюрократической философии», которая способствует конкуренции между министерствами и ведомствами для реализации собственных интересов, а не достижению консенсуса, когда этими интересами, разумеется, приходится поступаться [18]. Отмечается, что центральной также является проблема нехватки межведомственной «культуры общения», что особенно ярко

иллюстрируется на примере взаимодействия Пентагона и Госдепартамента [10]. По мнению известного политического деятеля и исследователя, советника Джона Фицджеральда Кеннеди и Линдона Джонсона Роджера Хилсмана-мл. (Roger Hilsman, Jr.), точка зрения, что процесс принятия решений является всеобъемлющим и рациональным, таким, в процессе которого участники руководствуются определёнными высокими принципами, является ложным. Не может быть всеобъемлющего изучения всех возможных последствий альтернатив; компромиссы являются временными и противоречивыми; влияние президента на исполнительную власть ограничено и не всегда эффективно; между ведомствами и в самих ведомствах происходят конфликты, симптомом чего становятся «сливы» в СМИ конфиденциальной или даже секретной информации [2, с. 36-38].

Отдельную условную группу составляют работы, посвящённые роли советника президента по вопросам национальной безопасности во внешнеполитическом механизме США. Именно этот чиновник, помимо президента США, часто является наиболее интересной фигурой для исследователей этой проблематики.

В американской литературе распространён взгляд на успешного СВНБ как на «честного брокера» (*honest broker*) – такого чиновника, который, в процессе принятия важного решения нейтральным образом представит президенту все имеющиеся альтернативы [6; 7; 8; 21].

Доктор Чарльз Стивенсон (Charles A. Stevenson), сотрудник Школы передовых международных исследований им. П.Нитце Университета Джонса Хопкинса (Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University) отмечает, что президент создал должность СВНБ по своему усмотрению, а аппарат СНБ постоянно менял свои масштабы. В некоторых администрациях наблюдался значительный рост роли влияния СВНБ, выполнения им нетипичных для своей должности функций. Тем не менее, Конгресс ещё ни разу не принимал серьёзные меры для противодействия этой тенденции. Автор также отмечает, что нехватка времени накладывает ограничения на количество проблемных вопросов, которые привлекают внимание ключевых чиновников. При этом в кризисных ситуациях все другие вопросы отходят на второй план. При таких обстоятельствах для президента является проблемным контролировать разработку политики по всем важным вопросам и определять ответственных за результаты [25].

Исследователи соглашаются, что работа самого советника является крайне непростой. Кроме признанных функций и задекларированных полномочий, СВНБ должен пользоваться доверием президента и ключевых игроков, участвующих в процессе согласования политики, американских СМИ, иностранных лидеров и представителей их министерств. советник дол-

жен регулировать процесс принятия решений и налаживать сотрудничество между представителями министерств и ведомств.

Специалист Исследовательской службы Конгресса США Ричард Бест-мл. (Richard A. Best, Jr.) считает, что должность СВНБ стала одной из ключевых в президентских администрациях США благодаря, в основном, большому влиянию Генри Киссинджера и З.Бжезинского. З.Бжезинский первый раз в истории американского правительства (и до этого момента – последний) даже получил статус члена президентского Кабинета. В своей организации и деятельности Совет национальной безопасности почти все стороны зависит от предпочтений и методов работы президента и Администрации, поэтому крайне трудно предложить его единую структуру, хотя некоторые исследователи считают, что система, которая была создана в конце каденции Рональда Рейгана и подхвачена его преемниками, вероятно, сохранится и в дальнейшем. Значительное уменьшение роли аппарата СНБ маловероятно. Функции и роль аппарата СНБ зависят от фигуры президента и СВНБ, необходимости реагировать на кризисы и проблемы национальной безопасности [26, с. 29]. Также считается, что президенты становились мишенью значительной критики из-за повышения роли СВНБ в принятии решений за счёт уменьшения влияния государственного секретаря [3, с. 24, 26-27].

Иво Даалдер (Ivo H. Daalder) и Ирвин Дестлер (Irvin M. Destler), которые имеют долгую историю профессионального сотрудничества и являются директорами «Проекта «Совет национальной безопасности»», основываясь на материалах двух круглых столов, которые были проведены в 1999 г. [14] и 2001 г. [15] с участием бывших советников по вопросам национальной безопасности, предлагают взгляд на эту должность с позиции тех людей, которые сами занимали её.

Авторы исследования и участники круглых столов приходят к выводу, что всё многообразие функций (ролей), которые выполняет СВНБ, можно условно свести к трём: функции координации/менеджмента процесса принятия решений, операциональной и публичной функции.

Координация межведомственного процесса принятия решений является сложной процедурой для СВНБ. советник должен быть эффективным и надёжным «честным брокером» в работе со всеми участниками процесса принятия решений, но при этом учитывать, что президент будет ожидать наилучшего возможного совета, включая и мнение СВНБ. советник также обязательно должен убедиться в том, что взгляды президента представлены в процессе принятия решений на его ранних стадиях. Хороший СВНБ должен всегда помнить золотое правило Администрации Д.Эйзенхауэра «президент всегда прав!». В то же время, советнику крайне важно указывать президенту, если это не так, при этом, однако, не доводя до конфликтов – особенно

тех, которые выйдут за стены Белого дома. На публике советник всегда должен быть «рядом» со своим президентом. Проблемой может стать ситуация, в которой настойчивый президент сам сформирует консенсус относительно определённого направления политики (как, например, это было в Администрации Джорджа Уокера Буша в случае с Ираком). Любой советник президента является эффективным только при условии сохранения доверия Главнокомандующего, поэтому такой чиновник вряд ли пойдёт (или сделает это удачно) против такого консенсуса. В таких ситуациях, когда подобный консенсус способен привести к потенциально негативным последствиям, появляется необходимость СВНБ проводить активные действия с целью поставить такое решение под вопрос, даже если этого не желает сам президент.

Несмотря на своеобразное табу на операциональную роль – особенно после событий Иран-контрас, – советники продолжают отправляться в заграничные командировки и встречаются с представителями других государств. Так что вопрос не в том, что операциональной роли не должно быть, а в том, где проходят «границы дозволенного». Такая ситуация может стать реальностью, поскольку президент, как правило, хорошо знает своих советников и имеет доверие к их штату – в отличие, иногда, от государственного секретаря и, обычно, всего Государственного департамента, к которым у президента может быть развито недоверие (например, Дж.Кеннеди, Ричард Никсон, Дж.У.Буш). Другие президенты могут просто желать оставить себе центральную роль в вопросах внешней политики (например, Джеймс Эрл Картер-мл., Джордж Герберт Уокер Буш, а также Дж.Кеннеди, Р.Никсон). Иной причиной такой ситуации может стать убеждённость, что решение проблемы «утонет» в бюрократических водах «океана» под названием Государственный департамент (ярким примером такого условного «волюнтаризма» является Г.Киссинджер). При этом СВНБ может получать карт-бланш от президента при осведомлённости Госсекретаря на такую операциональную функцию: обычно это связано с командировками, которые открыто не афишируются, с целью решения конкретных проблем (например, З.Бжезинский, Brent Скоукрофт, Энтони Лейк, Сэнди Бергер, Кондолиза Райс и Стивен Хэдли).

Что касается публичной функции, то, несмотря на мнение Б.Скоукрофта, что СВНБ «должны видеть время от времени, а слышать ещё реже», иногда наблюдается противоположная тенденция [9].

Некоторые специалисты считают, что значительное влияние советника автоматически рано или поздно приведёт к желанию включить его в список должностных лиц, кандидатуры которых требуют утверждения через Сенат. В таком случае, считают противники идеи, выбор кандидатуры советника станет мотивироваться поли-

■ Мировая политика

тическими соображениями. Аппарат СНБ может оказаться вне системы принятия решений, если потеряет доверие президента, или станет слишком формализованным из-за интересов законодательной ветви власти. Необходимость назначения СВНБ через Сенат негативно повлияет на прерогативу президента свободно назначать своих ближайших подчинённых. Для советника это будет означать необходимость появляться на Капитолийском холме для участия в слушаниях, что не только негативно повлияет на его рабочий график, но и затронет главную функцию СВНБ – предоставление, весьма нередко, неформального и конфиденциального совета президенту США [3, с. 30].

Идея утверждения кандидатуры СВНБ через Конгресс – к слову, отвергнутая Комиссией Тауэра, работавшей по результатам Иран-контрас, – не находит поддержки и среди бывших советников, поскольку это заставит СВНБ участвовать в работе различных комиссий, будет отбирать значительное время и создаст коллизию, поскольку кроме президента только Госсекретарь может таким образом отвечать за внешнюю политику (З.Бжезинский). Это навредит возможности СВНБ давать конфиденциальные советы президенту (С.Бергер), возымеет негативный эффект на процесс формирования политики при том, что, как показал пример Р.Рейгана, система ответственности уже предусмотрена в американском законодательстве (Фрэнк Карлуччи) [9].

Американские специалисты, таким образом, в целом позитивно оценивают создание юридических рамок для функционирования системы принятия решений по вопросам национальной безопасности, отмечая ключевое значение, ко-

торое оказывают президентский фактор и личность советника по вопросам национальной безопасности на эффективность работы этой системы. Несмотря на сложности и ошибки, которые возникают в процессе работы системы СНБ (такие как, например, «Ирангейт» при Р.Рейгане, принятие решения об интервенции в Ирак при Дж.У.Буше, отсутствие внятной стратегии по Сирии при Бараке Обаме), какие-либо кардинальные изменения в функционировании системы принятия внешнеполитических решений в ближайшее время весьма маловероятны – они бы потребовали как максимально широкого консенсуса в Вашингтоне, так и смены всей стратегической культуры и бюрократических традиций в США. Напротив, последующие администрации продолжат тенденцию на концентрацию контроля над принятием внешнеполитических решений в Белом доме, которая уже достигла, в терминах американских исследователей, чрезмерных масштабов при нынешней демократической Администрации Б.Обамы. Вмешательство законодательной ветви власти будет возможно лишь в случае повторения скандала масштабов Иран-контрас, что является маловероятным, в том числе, и благодаря выводам, сделанным из этого кризиса. В свою очередь, бюрократические баталии за «сердце и ум» американского президента будут и далее продолжаться за закрытыми дверями Совета национальной безопасности, нередко негативно влияя на функционирование системы принятия решений. Однако это не будет иметь принципиального значения в условиях сохранения (пусть и ослабевающей) американской глобальной гегемонии в мире.

Список литературы

1. Механизм формирования внешней политики США / Отв. ред. Г.А. Трофименко, П.Т. Подлесный. М.: Наука, 1986. 205 с.
2. США: внешнеполитический механизм: организация, функции, управление / Отв. ред. Ю.А. Шведков. М.: Наука, 1972. 368 с.
3. Best, Jr. R.A. The National Security Council: An Organizational Assessment URL: <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp> (проверено 18.08.2016 г.).
4. Brown C.M. The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisers URL: <http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/the-national-security-council.pdf> (проверено 18.08.2016 г.).
5. Brzezinski Z. *The NSC's Midlife Crisis* URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1148589?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21105222306183> (проверено 18.08.2016 г.).
6. Burke J.P. *Condoleezza Rice as NSC Adviser: A Case Study of the Honest Broker Role* URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-5705.2005.00264.x/pdf> (проверено 18.08.2016 г.).
7. Burke J.P. *Honest Broker? The National Security Adviser and Presidential Decision Making* College Station: Texas A&M University Press, 2009. 504 p.
8. Burke J.P. The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27552681?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21104995603423> (проверено 18.08.2016 г.).
9. Daalder I.H., Destler I.M. *How National Security Advisers See Their Role* URL: http://www.cissm.umd.edu/papers/files/how_national_security_advisors.pdf (проверено 18.08.2016 г.).

10. Desai S.B. Solving the Interagency Puzzle URL: <http://www.hoover.org/research/solving-interagency-puzzle> (проверено 18.08.2016 г.).
11. Destler I.M. National Security Advice to U.S. Presidents : Some Lessons from Thirty Years URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2010089?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21105062870543> (проверено 18.08.2016 г.).
12. Deutch J., Kanter A., Scowcroft B. Strengthening the National Security Interagency Process URL: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/KTE_ch10.pdf (проверено 18.08.2016 г.).
13. Forging a New Shield. Report of the Project on National Security Reform URL: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/pnsr_report.html (проверено 18.08.2016 г.).
14. Forum on the Role of the National Security Advisor. The Brookings-Maryland project on the National Security Council URL: <http://www.brookings.edu/fp/research/projects/nsc/transcripts/19991025.htm> (проверено 18.08.2016 г.).
15. Forum on the Role of the National Security Advisor. Woodrow Wilson International Center for Scholars URL: <http://webcast.rice.edu/speeches/20010412secadv.html> (проверено 18.08.2016 г.).
16. George A.L. The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy // American Political Science Review. 1972. No. 66(3). Pp. 751-795.
17. George A.L. Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice Boulder : Westview Press, 1980. 288 p.
18. Gorman M.J., Krongard A. A Goldwater-Nichols Act for the U.S. Government: Institutionalizing the Interagency Process URL: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479861> (проверено 18.08.2016 г.).
19. Lucynski III J.A. An Interagency Reform Act: Preparing for Post-Conflict Operations in the 21st Century URL: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA432527> (проверено 18.08.2016 г.).
20. National Security Act URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf> (проверено 18.08.2016 г.).
21. Porter R.B. Presidential Decision Making: The Economic Policy Board New York : Cambridge University Press, 1980. 280 p.
22. Project on National Security Reform. Preliminary Findings. July 2008 URL: <http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/pnsr-preliminary-findings-july-2008.pdf> (проверено 18.08.2016 г.).
23. Rothkopf D. Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power New York : PublicAffairs, 2006. 576 p.
24. Schall J. Equipped for the Future: Managing U.S. Foreign Affairs in the 21st Century URL: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/equipped.pdf> (проверено 18.08.2016 г.).
25. Stevenson C.A. Underlying Assumptions of the National Security Act of 1947 URL: <https://www.hsdl.org/?search&page=1&advanced&all=National+Security+Council&any&exact&without&begindate=2001-01-01&enddate=2009-02-02&searchfield&collection=limited&submitted=Search> (проверено 18.08.2016 г.).
26. Whittaker A.G., Brown S.A., Smith F.C., McKune E. The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System URL: <http://issat.dcaf.ch/eng/content/download/17619/205945/file/ica-f-nsc-policy-process-report-08-2011.pdf> (проверено 18.08.2016 г.).

Об авторе

Павлов Владимир Владимирович – аспирант кафедры политологии и политического управления Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: vladimir.v.pavlov@inbox.ru.

THE U.S. NATIONAL SECURITY COUNCIL IN CONTEMPORARY AMERICAN INTERNATIONAL STUDIES

V.V. Pavlov

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571.

Abstract: *Established in accordance with the provisions of the National Security Act of 1947, the U.S. National Security Council is the main advisory body to the President of the United States tasked with helping the head of state to make the right decisions on matters related to national security. NSC system has been constantly evolving for some 70 years, and the NSC staff became a separate 'ministry' of a kind, allowing presidential administrations to focus ever-increasing control over American foreign policy in*

■ **Мировая политика**

the White House. That is why serious attention is devoted to the National Security Council by American researches studying foreign policy decision-making. Here, a 'three-pronged consensus' exists: functioning and efficiency of the decision-making process is primarily a result of presidential actions; the President will make the best decision after becoming aware of the whole range of possible alternatives and assessing the consequences of each policy option; the position of the National Security Advisor, who is often one of the closest officials to the President and serves as a coordinator of the decision-making process, is considered to be one of the most notable in today's U.S. presidential administrations – and the most influential of those not being a subject to approval by the legislative branch of U.S. government. Any fundamental changes in the practice of U.S. foreign policy mechanism, as well as a decline of the White House influence on foreign policy are unlikely in the short term.

Key words: U.S.A., National Security Act, National Security Council, the U.S. President, National Security Advisor, the U.S. Congress, foreign policy mechanism, decision-making, “honest broker”.

References

1. Trofimenko G.A., Podlesnyi P.T. (eds.). *Mekhanizm formirovaniia vneshnei politiki SShA* [The Mechanism of the U.S. Foreign Policy Making]. Moscow, Nauka Publ., 1986. 205 p. (In Russian)
2. Shvedkov Iu.A. (ed.) *SShA: vneshnepoliticheskii mekhanizm: organizatsiia, funktsii, upravlenie* [U.S.A.: Foreign-Policy Mechanism: Organization, Functions, Management]. Moscow, Nauka Publ., 1972. 368 p. (In Russian)
3. Best, Jr. R.A. *The National Security Council: An Organizational Assessment*. URL: (restricted access): <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp> (Accessed 20.03.2014).
4. Brown C.M. *The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. URL: <http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/the-national-security-council.pdf> (Accessed January 3.01.2016).
5. Brzezinski Z. *The NSC's Midlife Crisis*. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1148589?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21105222306183> (Accessed 18.03.2014).
6. Burke J.P. *Condoleezza Rice as NSC Adviser: A Case Study of the Honest Broker Role*. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-5705.2005.00264.x/pdf> (Accessed 5.01.2016).
7. Burke J.P. *Honest Broker? The National Security Adviser and Presidential Decision Making*. College Station, Texas A&M University Press, 2009. 504 p.
8. Burke J.P. *The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment*. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27552681?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21104995603423> (Accessed 18.03.2014).
9. Daalder I.H., Destler I.M. *How National Security Advisers See Their Role*. URL: http://www.cissm.umd.edu/papers/files/how_national_security_advisors.pdf (Accessed 4.01.2016).
10. Desai S.B. *Solving the Interagency Puzzle*. URL: <http://www.hoover.org/research/solving-interagency-puzzle> (Accessed 5.01.2016).
11. Destler I.M. *National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years*. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2010089?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21105062870543> (Accessed 18.03.2014).
12. Deutch J., Kanter A. Scowcroft B. *Strengthening the National Security Interagency Process*. URL: http://belfer-center.ksg.harvard.edu/files/KTE_ch10.pdf (Accessed 4.01.2016).
13. *Forging a New Shield. Report of the Project on National Security Reform*. URL: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/pnsr_report.html (Accessed 3.01.2016).
14. *Forum on the Role of the National Security Advisor*. The Brookings-Maryland project on the National Security Council. URL: <http://www.brookings.edu/fp/research/projects/nsc/transcripts/19991025.htm> (Accessed 4.01.2016).
15. *Forum on the Role of the National Security Advisor*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. URL: <http://webcast.rice.edu/speeches/20010412secadv.html> (Accessed 4.01.2016).
16. George A.L. The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy. *American Political Science Review*. 1972. No. 66(3), Pp. 751-795.
17. George A.L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Westview Press, 1980. 288 p.
18. Gorman M.J., Krongard A. A Goldwater-Nichols Act for the U.S. Government: Institutionalizing the Interagency Process. URL: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA479861> (Accessed 5.01.2016).
19. Lucynski III J.A. *An Interagency Reform Act: Preparing for Post-Conflict Operations in the 21st Century*. URL: <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA432527> (Accessed 6.01.2016).

20. *National Security Act*. URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf> (Accessed 3.01.2016).
21. Porter R.B. *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board*. New York, Cambridge University Press, 1980. 280 p.
22. *Project on National Security Reform. Preliminary Findings*. July 2008. URL: <http://0183896.netsolhost.com/site/wp-content/uploads/2011/12/pnsr-preliminary-findings-july-2008.pdf> (Accessed 3.01.2016).
23. Rothkopf D. *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American*. New York, PublicAffairs, 2006. 576 p.
24. Schall J. *Equipped for the Future: Managing U.S. Foreign Affairs in the 21st Century*. URL: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/equipped.pdf> (Accessed 6.01.2016).
25. Stevenson C.A. *Underlying Assumptions of the National Security Act of 1947*. URL: <https://www.hsdl.org/?search&page=1&advanced&all=National+Security+Council&any&exact&without&begindate=2001-01-01&enddate=2009-02-02&searchfield&collection=limited&submitted=Search> (Accessed 4.01.2016).
26. Whittaker A.G., Brown S.A., Smith F.C., McKune E. *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. URL: <http://issat.dcaf.ch/eng/content/download/17619/205945/file/ica-f-nsc-policy-process-report-08-2011.pdf> (Accessed 3.01.2016).

About the author

Vladimir V. Pavlov – PhD student, Department of Political Science and Public Management, School of Public Policy, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
E-mail: vladimir.v.pavlov@inbox.ru.