

УДК 327

Г.В. АЛІХАНОВ

**ЕВОЛЮЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ РНБ США**

Аліханов Георгій Валерікович – студент 4 курсу ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка

Аналізуються основні фактори еволюції діяльності Ради національної безпеки США. В статті досліджуються основні етапи в діяльності РНБ та головні тенденції її роботи при різних адміністраціях. Визначено кілька головних моделей місця РНБ в державному апараті США, що історично склалися протягом діяльності Ради.

**Ключові слова:** Рада національної безпеки США, зовнішньополітичні рішення, радник президента з питань безпеки.

Анализируются основные факторы эволюции деятельности Совета национальной безопасности США. В статье исследуются основные этапы в деятельности РНБ и главные тенденции ее работы при различных администрациях. Определено несколько главных моделей места РНБ в государственном аппарате США, исторически сложившихся в течение деятельности Совета.

**Ключевые слова:** Совет национальной безопасности США, внешнеполитические решения, советник президента по вопросам безопасности.

The article studies the main factors of the evolution of the U.S. National Security Council. The article study the basic stage in the National Security Council and the main trends of its operation at various administrations. Identified several key areas NSC models in the state apparatus the U.S.

**Key words:** United States National Security Council, foreign policy decisions, National Security Advisor

© Г.В. Аліханов, 2013

**Постановка проблеми.** Рада національної безпеки США є ключовим органом в формуванні і прийнятті зовнішньополітичних рішень, що виконує не лише функції форуму для координації зовнішньої політики США головами відповідних відомств, але і є надвідомчим органом, що розглядає питання стратегічної безпеки США та одночасно приймає рекомендації щодо векторів зовнішньої політики. РНБ займає основне місце у зовнішньополітичному механізмі США. Залежно від адміністрації президента, РНБ має більші або менші повноваження. Проте історичний досвід свідчить про високу ефективність цього координаційного механізму. Імовірно саме тому цей інститут і його структуру часто намагаються скопіювати інші країни.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Ця проблематика досить ґрунтовно вивчалася закордонними і деякими вітчизняними дослідниками. Серед них особливої уваги заслуговують роботи Колобова О.А., Макаричева А. С. [2] та Агафонова Г. А.[1], на які ми спиралися в ході вивчення питання еволюції діяльності РНБ США.

**Мета дослідження** – визначити детермінанти розвитку РНБ як одного з ключових органів у процесі формування американської зовнішньої політики, встановити рівень впливу діяльності РНБ на зовнішньополітичний курс США в різні етапи, дослідити питання співвідношення повноважень РНБ США та Державного департаменту.

**Виклад основного матеріалу.** Ідея створення Ради належить, як це не дивно, Уїнстону Черчіллю. Під час зустрічі з генералом Маршалом ще під час війни він говорив, що Перл-Харбор та інші прорахунки США спричинені відсутністю механізму координації та стратегічного планування зовнішньої політики. Тому Черчілль запропонував аме-

риканському представнику просто порадити президенту Рузвельту створити механізм, аналогічний до британського військового кабінету. Крім того, на час закінчення війни в США не було єдиного міністерства оборони, натомість існували міністерства відповідних військових сил. Тому з ініціативи міністра військово-морських сил Форестала була створена комісія, що до кінця війни займалася вивченням англійської ради оборони. Зрештою, в 1945 році відповідні проекти були відправлені в Конгрес. Після тривалого обговорення закон про національну оборону таки був прийнятий – 26 липня 1947 року. Відповідно до закону створювалися Рада національної безпеки, а також Центральне розвідувальне управління.

Спочатку повноваження Ради були виключно консультативними. До складу РНБ за законом 1947 року входили президент, державний секретар, міністр оборони, міністр армії, міністр військово-морських сил, міністр військово-повітряних сил, голова управління ресурсів національної оборони. Крім цих семи осіб, президент міг запрошувати на засідання для консультації представників будь-яких відомств. Паралельно створювався штат працівників, які готували роботу РНБ та забезпечували президента об'єктивною інформацією. В 1947 році штат становив 28 чол. Була також передбачена можливість створення робочих груп та комісій, що згодом стали важливою частиною роботи організації. У 1951 році в рамках РНБ було створено Бюро психологічної стратегії, що повинно було координувати роботу пропагандистських відділів у різних відомствах – Держдепі, Міноборони, Адміністрації президента. Проте оскільки його працівники були одночасно працівниками відповідних відомств, Бюро виявилось неефективним і невдовзі було реформовано [4].

Було два види засідань РНБ: для розроблення проектів рішень (проходили в вузькому форматі); засідання інформаційного характеру. Для першого формату засідань готувалися звіти про політичну ситуацію, що сприяло ефективізації роботи. Рішення, підготовлені членами Ради та схвалені президентом реалізовувалися, а незатверджені рішення представляли як «побажання». Крім того, в своїй роботі РНБ тісно співпрацювала з ЦРУ, що забезпечувало роботу Ради розвідувальною інформацією. За президента Трумена механізм РНБ посути мало використовувався, оскільки глава держави сприймав раду як обмеження власних повноважень. Тому в перші роки роботи на засіданнях РНБ головував в основному державний секретар. І хоча за президентства Трумена Рада провела більше 120 засідань, проте вплив її рішень на політику президента був обмежений [2].

В 1948 році РНБ розглядала можливості створення НАТО, а вже наступного року – питання створення водневої бомби. В результаті у 1950 році президентом було підписано документ «РНБ - 68», в якому визначалися довгострокові перспективи американської зовнішньої політики. З цього часу в зв'язку з корейською війною відбувається актуалізація роботи РНБ і переоцінка її ролі президентом. З 1950 року Трумен регулярно був присутній на засіданнях Ради. Проте варто відзначити, що в цей час її рішення були досить жорсткими, що можна пов'язувати з кількістю військових у РНБ – 4 з 7, тобто міністр оборони та міністри 3 видів збройних сил. Після приходу до влади Дуайта Ейзенхауера роль Ради національної безпеки значно зросла. Протягом наступних 8 років президент фактично не виносив важливих зовнішньополітичних рішень без консультацій в РНБ. Більше того, відбулися зміни в самій структурі та роботі Ради: до її складу було включено міністра фінансів (для координації безпекової діяльності з фінансовою), голова ЦРУ, голова Об'єднаного комітету начальників штабів.

В вересні 1953 року Бюро психологічної стратегії було реорганізоване в Раду з координації дій, до складу якої входили помічники голів більшості відомств та директор ЦРУ. За роки правління Ейзенхауера Рада почала готувати щорічні підсумкові документи, що мали назву «Політика в сфері національної безпеки» й були серйозним аналітичним документом, в якому давалася оцінка більшості актуальних міжнародних подій. У 1953 році РНБ за наказом президента почала розробляти проект реорганізації Пентагону, а в 1954 році було санкціоновано переворот у Гватемалі. Проте не вся діяльність Ради була така успішна. Так, у 1956 році під час Суецької кризи РНБ винесла рішення не втручатися в конфлікт через несприятливі для США умови. Наступного року в рамках Ради був розроблений план повалення правління Сукарно в Індонезії [5].

За правління Ейзенхауера значно ускладнилася структура РНБ, що з оперативного органу трансформувалася в складний та багаторівневий орган планування зовнішньої політики. В цьому зв'язку Сенатом була сформована комісія Джексона, що в своїх висновках констатувала перехід РНБ від

оцінки стану національної безпеки до розробки зовнішньополітичних рішень. Крім того, рекомендувалося скоротити штат РНБ та спростити структуру інституту. Така реорганізація була проведена, але вже за президента Кенеді. Після приходу до влади він взяв курс на створення гнучкого механізму.

І якщо в РНБ за Ейзенхауера включала переважно військові кадри, то Кенеді прагнув активізувати роботу ради в напрямку розроблення конкретних ситуаційних рекомендацій. Кенеді скоротив штат Ради та розпустив Раду з планування та інші координаційні інститути, через що погіршилася координація дій між ЦРУ, РНБ та іншими відомствами. Це проявилось зокрема під час невдач американських військ у затоці Свиней та в Лаосі. Натомість у структурі Ради почали створюватися спеціальні групи, що повинні були вирішувати конкретні питання зовнішньої політики. І хоча президент часто брав участь в засіданнях, що були переведені в формат щоденних засідань апарату, але ефективність роботи помітно знизилася.

Апарат РНБ був скорочений до 49 чоловік, з яких спеціалістами було 12, що відповідали за регіональні напрямки, чого звичайно було недостатньо для вироблення адекватних рекомендацій. А після Карибської кризи створюється так званий виконком РНБ, який однак до самої Ради відношення майже не мав. До нього входили міністр оборони Макнамара, державний секретар Раск, спеціальний помічник з питань безпеки Банді, голова ОКНШ Тейлор, директор ЦРУ Макоул, спеціальний радник президента Соренсен та брат президента Роберт Кенеді. І хоча форма виконкому була такою ж як і в РНБ, проте тенденція Кенеді до приватизації зовнішньої політики спричинила занепад РНБ та як наслідок – певні невдачі в зовнішній політиці. Головною інновацією Кенеді стало створення в 1962 році Ситуативної кімнати, що була зв'язана каналами комунікації з Держдепом, Пентагоном і деякими підрозділами ЦРУ, що дозволяло напряму отримувати інформацію [6].

Вбивство Кенеді в листопаді 1963 року та прихід до влади Ліндона Джонсона не призвели до помітних змін у діяльності РНБ. Як і його попередник, Джонсон надавав перевагу невеликим неформальним консультативним групам. Вплив РНБ в цей час суттєво знизився. У 1966 році на посту радника президента з питань національної безпеки У. Ростоу змінив М. Банді. Фактично зустрічі Джонсона та Ростоу за ланчем, до яких приєднувалися Макнамара, Раск та інші, заміняли засідання РНБ. За період президентства Джонсона така неформальна група збиралась 160 разів. У 1966 році Джонсон видав спеціальний меморандум РНБ, яким підкреслювалася провідна функція Державного департаменту в зовнішньополітичному механізмі [1]. Цим меморандумом створювалася Вища міжвідомча група, якою керував один з заступників державного секретаря і яка повинна була перебирати на себе координуючі функції, проте ефективним механізмом група так і не стала, оскільки всі її ресурси йшли на війну в В'єтнамі.

Тенденція до міжвідомчого суперництва РНБ

та Державного департаменту простежувалася ще з кінця 40-их, і якщо до 70-их перевага була за Держдепом, то з цього часу відбувається значне посилення РНБ, головним чином за рахунок персональних дій Кісінджера та Бжезінського. Президент Ніксон пішов шляхом концентрації повноважень у Білому домі, тому високий ступінь довіри до Кісінджера був зумовлений і загальними тенденціями. Принциповою відмінністю від попередніх періодів роботи РНБ стало те, що Кісінджер фактично вів автономну від міністерства оборони і Держдепу зовнішню політику, фактично ставши основним представником і переговорником президента. За його власними словами, з 1972 року, коли чисельність апарату зросла з 12 до 120 чоловік, він почав займатися не так формуванням зовнішньої політики, як її реалізацією.

Яскравими прикладами можуть служити договори з СРСР травня 1972 року та візит Ніксона до КНР, і відповідно до СРСР, що пройшли повз державного секретаря Роджерса та міністра оборони Лейрда. Таким чином, зростає розрив між відомствами, який Кісінджер зрозумів, лише ставши на додачу до радника з питань національної безпеки ще й державним секретарем. Помилку Ніксона, яка полягала в породженні недовіри до його політики з боку традиційної бюрократії Державного департаменту й міністерства оборони, Кісінджер використав для формування концепції розподілу повноважень між РНБ та Держдепом, згідно з яким Рада не повинна бути публічним органом, а чітко виконувати свою роботу по розробці рішень, залишаючи їх реалізацію відповідним відомствам [4].

Після закінчення В'єтнамської війни та Уотергейтського скандалу Конгрес проводив політику тиску на президентську адміністрацію, в зв'язку з чим ситуація з розподілом повноважень повернулася в своє «доніксонівське» русло, коли Державний департамент займається операційною діяльністю, а РНБ проводить координаційну роботу, консультуючи президента і готуючи стратегічні рішення. Основними дійовими особами за президентства Картера стали державний секретар Сайрус Венс, що сам займав доволі жорстку позицію щодо розподілу міжвідомчих повноважень, та радник президента з питань національної безпеки Збігнев Бжезінський.

До цього, в 1973 році Бжезінський разом з Д.Рокфелером створив міжнародний мозковий центр – так звану тристоронню комісію. Збігнев запропонував у системі РНБ залишити всього два міжвідомчі комітети – з аналізу політики, що мав займатися розглядом питань внутрішньої, оборонної політики та світової економіки, і комітет з контролю над озброєннями, розвідки та міжнародних криз. Бжезінському вдалося переконати Картера, що питання, якими займатимуться комітети, носять міжвідомчий характер, причому вони були наділені повноваженнями не лише розробляти рішення, але й приймати їх. А з часом він вирішив послідувати прикладу свого попередника і почав переймати виконавчі повноваження, зокрема в 1978 році він побував з консульським візитом в

КНР і навіть вів таємні переговори з китайським урядом, цим самим спровокувавши американсько-китайське зближення кінця 70-их. В цьому ж році сталася ще одна подія, що докорінно змінила позицію Картера щодо управління зовнішньою політикою.

Після революції в Ірані в 1978 році США погодилися прийняти шаха на лікування. У відповідь незадоволені іранські кола захопили в якості заручників американських дипломатів. Сайрус Венс виступав за дипломатичне врегулювання ситуації, проте адміністрація Картера під тиском Бжезінського схилилася до варіанта військового десанту. Однак операція через технічні причини провалилася, а Венс на знак протесту подав у відставку з поста державного секретаря. Проте для радника президента такий явний прорахунок виявився безкарним і навіть корисним, оскільки в країні громадськість почала виступати за проведення жорсткішої зовнішньої політики, що було лише на руку Бжезінському та РНБ [3].

Рональд Рейган, який у 1982 році обійняв президентський пост, обіцяв у передвиборчій кампанії понизити статус РНБ для припинення міжвідомчого суперництва. Тому на пост радника президента з питань національної безпеки був призначений Р.Ален, який опинився в підпорядкуванні одного з помічників президента. Проте така тактика не виправдала себе, і невдовзі Рейган змінив Алена на У.Кларка, свого близького друга, що безперечно знову підвищувало статус РНБ, чії рішення знову стали вагомими в зовнішньополітичному житті. В січні 1982 року була прийнята директива РНБ, що знову закріплювала функції координації та контролю за виконанням зовнішньої політики за РНБ. Крім того, створювалися три міжвідомчі групи – з зовнішньої політики, з оборонної політики і щодо розвідувальної діяльності. Їх очолювали відповідно державний секретар, міністр оборони та директор ЦРУ. Паралельно довкола президента сформувалася група радників (Е.Міз, Д.Бейкер, М.Дівер), що виступали за концентрацію повноважень в адміністрації президента і пролобіювали відставку державного секретаря А.Хейга, пост якого зайняв менш конфліктний Д.Шульц [2].

Фактично РНБ отримувала перевагу над державним департаментом і такий статус-кво був гарантією збереження посади Шульца. Тому вже після першого саміту Горбачов-Рейган у 1985 році він подав прохання про відставку. Проте Рейган її не прийняв, натомість пообіцяв навести порядок в РНБ. А в 1986 році стало відомо про таємний продаж американської зброї Ірану, внаслідок чого розгорівся величезний скандал. В результаті розслідування подробиць конфлікту було виявлено причетність до продаж багатьох чиновників з президентської адміністрації, в результаті чого на пост радника президента з питань національної безпеки було призначено «кризового менеджера» в республіканській партії Ф. Карлуччі. Штат РНБ почистили наполовину, а для проведення координації політики відомств була створена група політичного аналізу (на чолі з Коліном Пауелом), що стала прообразом Комітету заступників керівників у системі

РНБ при наступних адміністраціях. В 1987 році створена Конгресом комісія Тауера, що розслідувала «Ірангейт», оприлюднила свій звіт, в якому в жорсткій формі рекомендувала не втягувати РНБ в виконавчі механізми і посилити її повноваження для максимальної автономізації і уникнення подій 1986 року.

Таке рішення викликало обурення в Шульца – замість покарання винних в фінансуванні нікарагуанських контраст комісія пропонувала протилежний хід – посилити роль Ради. Радник президента Карлуччі підготував проект директиви, згідно з якою радник з питань національної безпеки повинен брати участь у засіданнях міжвідомчих комісій на рівні міністрів та навіть головувати на них. Директива була прийнята, а повноваження РНБ досягли дійсно вражаючих розмірів. Проте в 1987 році Карлуччі став міністром оборони, а пост радника президента зайняв К. Пауел, що подібно до генерала Б. Скаукрофта, який керував РНБ при президенті Форді, просто сумлінно виконував свою роботу і не прагнув до самореклами і реалізації особистих амбіцій [5].

За президентства Буша-старшого система РНБ почала набувати нинішніх рис. На початку 1989 року президент заснував новий міжвідомчий комітет керівників зовнішньополітичних відомств, що аналізував проблеми й розробляв варіанти можливого їх вирішення ще до подання цих питань на розгляд до РНБ. Міжвідомчі групи, створені Рейганом, були реорганізовані в вісім комітетів з координації політики з регіональними і функціональними сферами відповідальності. Радником президента з питань національної безпеки знову був призначений Б.Скаукрофт, а його заступником став відомий сьогодні Р.Гейтс, який з цієї посади був переведений на пост директора ЦРУ в 1991 році. Скаукрофт, що мав хороші відносини з державним секретарем Д. Бейкером, мав безпосередній доступ до президента та користувався значним авторитетом у керівних колах. Таким чином конфлікти між РНБ та Державним департаментом часів Кісінджера, Бжезінського та Кларка залишилися в минулому. За президента Клінтона пост радника зайняв Е. Лейк, який, завдяки гнучкій політиці, зумів переконати президента на користь розширення НАТО в 1993-94 роках за рахунок країн Східної Європи. Радник президента за першої

каденції Буша – молодшого, Кондоліза Райс, була призначена при безпосередньому сприянні з боку радника Буца-батька Скаукрофта. Вона була менш схильна до втручання в виконавчий процес і до контролю за виконанням зовнішньополітичних рішень, можливо в зв'язку з тим, що державний секретар Пауелс та міністр оборони Доналд Рамсфелд напряду займалися війною з тероризмом і тому концентрували в своїх руках більше повноважень, ніж їх колеги в попередніх кабінетах. В 2005 році Райс, що зайняла пост державного секретаря, змінив її заступник С. Хедлі, який продовжив розпочату своєю попередницею політику. Сьогодні радником президента з питань національної оборони є Джеймс Джонс. За останні два десятиліття можемо констатувати стабілізацію роботи РНБ та вироблення чітких традицій її функціонування. І хоча зі вступом на посаду президент Обама розширив РНБ, підключивши до засідань міністра фінансів, генерального прокурора та інших посадовців, його курс поки що не віщує радикального перерозподілу повноважень [4].

**Висновки.** Таким чином, з часу свого заснування в 1947 році Рада національної безпеки США ставала інструментом гри в перерозподілі повноважень щодо зовнішньої політики держави, що проявлялося в перманентному протистоянні з Державним департаментом за керівну роль у формуванні і навіть здійсненні зовнішньої політики. Відповідно вплив і роль РНБ пропорційно змінювалися залежно від намірів президента проводити скоординовану зовнішню політику, чи концентрувати процес вироблення стратегічних зовнішньополітичних рішень у президентській адміністрації. Таке протистояння досягло свого апогею за часів перебування Кісінджера на посту радника президента з питань національної оборони й продовжилось при його наступниках – Бжезінському і Кларку. А вже з часу президентства Буша-старшого і другого перебування на посту радника президента Скаукрофта робота РНБ стабілізувалася і сконцентрувалася саме на виробленні стратегічних рішень, підготовці моделей рішень для розгляду на засіданнях РНБ та координації діяльності відомств, зокрема адміністрації президента, Державного департаменту, міністерства оборони та інших відомств.

*Рецензент Побочий І.А. – д.п.н., проф.*

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Агафонова Г. А. Совет национальной безопасности США: история создания и начальный период деятельности 1947-1960 гг. - М.: Наука - 1977
  2. Колобов О. А., Макарычев А.С., Сергунин А.А. Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. - Н. Новгород - 1992.
  3. Mengys C. C. Inside the National Security Council: the true story of the making and unmaking of Reagan's foreign policy. - NY: A Touchstone Book - 1998.
  4. History of National Security Council [електронний ресурс] – режим доступу\ <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/NSChistory.html>
  5. Совет национальной безопасности [електронний ресурс] – режим доступу\ <http://www.nationalsecurity.ru/library/00031/00031snb3.htm>
- Совет национальной безопасности [електронний ресурс] – режим доступу\ <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/311/image/311-072.pdf>