

«ПРЕЗИДЕНТСКАЯ МОДЕЛЬ» ПРИНЯТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В США: ЭВРИСТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ ПОДХОДА

Н.А. Цветкова

Статья анализирует сильные и слабые стороны методологического подхода, известного как «президентская модель», используемого для анализа процесса принятия внешнеполитических решений в США. Этот подход учитывает личные характеристики президента, его стиль управления командой, а также состав советников. Автор обсуждает основные концепции и методы анализа, показывает основные разновидности «президентской модели», такие как «система советников», «принятие решений в малых группах» и «адвокат дьявола». В заключение автор приходит к выводу о том, что применение данного подхода ограничено из-за отсутствия широкого круга исторических источников и высокой степени презентизма.

Ключевые слова: США, процесс, внешняя политика, принятие решений, «президентская модель»

This article reviews the strengths and weaknesses of a methodological approach known as the «presidential model» applied to analyze foreign policy decision-making of the U.S. government. This approach considers the human characteristics of the president, his management style, and the composition of advisors. The author discusses the key concepts and methods of the «presidential model» and shows its main varieties, including the «advisory system», «groupthink», and «devil's advocate». The author concludes that the application of this approach is limited in the case of a lack of relevant documents and a high degree of presentism.

Key words: the U.S., procedure, foreign policy, decision-making, «presidential model»

DOI: 10.32608/1010-5557-2023-2023-24-44

Научное понимание процесса принятия внешнеполитических решений в США сводится к выявлению двух концепций, которые на-

Цветкова Наталья Александровна — Ph.D. (Groningen University, Netherlands), доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой американских исследований. ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет».

зываются в литературе «бюрократической» и «президентской» моделями. «Бюрократическая модель» в изучении того, как американские президенты принимают решения по вопросам внешней политики, задает широкие рамки для исследования и может быть отнесена к трактовке американской политики на макроуровне. Данный подход описывает механизм внешней политики, используя институциональные и функциональные методы анализа. Процесс принятия решений трактуется с точки зрения взаимодействия между Белым домом и Конгрессом США, которые находятся под влиянием СМИ и лоббистов, а также под давлением международного и внутривластного контекста. Альтернативный подход носит название «президентская модель» процесса принятия внешнеполитических решений. Основное отличие от предыдущей модели — тезис о том, что президент является личностью с определенным набором характеристик, а значит, его ценности, стиль управления командой и композиция советников оказывают влияние на качество рекомендаций, которые он получает¹. Данный подход описывает процесс принятия решений на микроуровне, делая акцент на взаимодействии между президентами и советниками в малой группе, в рамках Овального кабинета.

«Бюрократическая модель» для понимания политического процесса США доминировала в зарубежной и отечественной литературе². Это оправданно, поскольку она показывала многовекторность и широту происходящих событий, а также поддерживала тезис о том, что государственные акторы являются рациональными в своих действиях. На этом фундаменте развивались теории внешней политики США, такие как реализм, либерализм и пр. Однако с приходом междисциплинарного подхода, развитием политической психологии и появлением критических концепций в науке о международных отношениях классическая теория рационального выбора постепенно уходит на задний план, открывая дорогу теориям полиэвристического харак-

¹ *Renshon J.* The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making // *Political Psychology*. 2008. Vol. 29. No. 4. P. 509–536.

² *Шенин С.Ю.* Формирование и становление современного механизма принятия внешнеполитических решений в США: роль групп интересов, 1940–1950 // *Американский ежегодник* 2020. М., 2020. С. 159–166; *Haney P.* Organizing for Foreign Policy Crises: Presidents, Advisers, and the Management of Decision Making. Ann Arbor (Mich.), 1997; *Колобов О.А., Корнилов А.А., Макарычев А.С., Сергунин А.А.* Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, государства Израиль и стран Западной Европы. Нижний Новгород, 1992; *Сергунин А.А.* США: аппарат президента по связи с конгрессом и внешняя политика. Нижний Новгород, 1990; *Коньшев В.Н.* Процесс принятия внешнеполитических решений в США. СПб., 2007; *Smith S.* Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission // *International Affairs*. 1984. Vol. 61. No. 1. P. 9–25.

тера или доказывая иррациональную природу поведения президентов³. Однако рассуждения о силе влияния американского президента на политический процесс иногда носят популистский характер, не подкрепленный широкой базой исторических источников, что возвращает нас к проблеме презентизма в научных изысканиях⁴.

Цель данной статьи — выявить сильные и слабые стороны методологического подхода по изучению процесса принятия политических решений в США, который носит название «президентская модель». В статье указаны основные тезисы адептов, показаны примеры из истории и современности внешней политики США, а также рассмотрены теоретические основания и методологические проблемы.

Аналитическая часть работы состоит из трех разделов. В первом разделе изложены результаты апробации «президентской модели» на конкретных фактах в области процесса принятия решений президентами США. Во втором разделе дан обзор концепций, которые используются последователями президентской модели. Третий раздел посвящен дискуссии о научной ценности использования данного методологического подхода при изучении внешней политики США. В заключение приведены выводы на основе теоретического и эмпирического анализа.

Фактор личности и разновидности «президентской модели» принятия внешнеполитических решений в США

Влияние личности президента на процесс принятия внешнеполитических решений США

Сторонники президентской модели утверждают, что личность президента, его ценности, предшествующий опыт, коммуникативные способности и, наконец, так называемый «operational code» имеют первостепенное значение в процессе принятия внешнеполитических решений. Президент формирует команду советников, процедуру (каналы) поступления информации, а также имеет собственные ожидания относительно долгосрочных целей внешней политики и особый стиль поведения во время кризисных ситуаций. «Президентская модель» основана на положениях дисциплины под названием «полити-

³ Holsti O.R. Making American Foreign Policy. New York, 2006; George A. Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder (Colo.), 1980; Mintz A., DeRouen K. Understanding Foreign Policy Decision Making. Cambridge, 2010.

⁴ Согрин В.В. Профессиональная, пропагандистская и обывательская историография // Новая и новейшая история. 2018. № 1. С. 185–203.

ческая психология»⁵. Сторонники данного подхода говорят о том, что решение иррационально, зависит от личности, убеждений, методов потребления информации, стиля управления командой, а также от того, как поступает информация в Овальный кабинет. Эти факторы поставлены во главу угла междисциплинарного подхода вне зависимости от точки зрения, что политический процесс США имеет систему сдержек и противовесов. Сторонники «президентской модели» утверждают, что внешняя политика является зоной ответственности президента, в которой его личные характеристики оказывают значимое влияние.

Согласно исследованиям, система убеждений (beliefs and perceptions), которую человек формирует в детстве, оказывает влияние на принимаемые решения в будущем. В системе убеждений присутствуют два компонента: философское мышление президента, включая его понимание места и роли США в мире, и выстраивание иерархии проблем и способов их решения, например, в рамках простой дихотомии «применение силы или ведение переговоров». Эти убеждения переплетаются и складываются в единую «оперативную систему» личности («operational code»), что оказывает влияние на мнение президента относительно природы политики, военных конфликтов, стратегии и тактики⁶. Например, свойства личности президента Б. Клинтона отличаются от свойств личности Д. Трампа. Соответственно, их реакция на кризисные ситуации была разной. Этот очевидный вывод крайне сложно доказать, но сторонники «президентской модели», которые исследуют подобные вопросы, опираются на анализ текстов, интервью, а также на контент-анализ выступлений президента. Подобные методы анализа позволяют вскрыть эволюцию взглядов президента на определенные кризисные ситуации и показать его позиции, которые не меняются со временем⁷.

Кроме этого, «президентская модель» утверждает отсутствие рациональности в процессе принятия внешнеполитических решений. Например, как можно объяснить, что президент Д. Эйзенхауэр отказался от помощи французам во Вьетнаме в 1954 г., а президент Л. Джонсон вступил в долговременную и трагичную интервенцию в 1965 г.? Естественно, существуют объективные мотивы международ-

⁵ Jervis R. *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics*. Princeton (N.J.), 2017.

⁶ Renshon J. Stability and Change in Belief Systems: The Operational Code of George W. Bush // *Journal Conflict Resolution*. 2008. Vol. 52. No. 6. December. P. 820–849; Gallagher M.E., Allen S.H. Presidential Personality: Not Just a Nuisance // *Foreign Policy Analysis*. 2014. Vol. 10. No. 1. January. P. 1–21.

⁷ Hook S. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*. 6th ed. Washington (D.C.), 2019.

ной обстановки, внутренней политики и т.д., но специалисты в области политической психологии говорят о факторе личности президента, который оказывает влияние на выбор позиции⁸.

Важным фактором является ситуация принятия решения на основе неполной информации. В силу этого почти все президенты замещают отсутствие экспертизы историческими аналогиями, что сказывается на окончательном решении⁹. Исследуя протоколы заседаний команды Г. Трумэна, можно обнаружить, что президент использовал исторические аналогии, связанные с поведением нацистской Германии и европейцев в 1930-е гг. Таким же образом поступил президент Дж. Буш-ст. во время принятия решения об интервенции в Ирак 1991 г., когда во время встреч сравнил ситуацию С. Хусейна по захвату Кувейта с политикой умиротворения Германии¹⁰.

Черты характера и личностные подходы к потреблению информации оказывают влияние на реакцию президента на возникающий кризис. Например, президент Дж. Картер проводил бесконечные совещания по спасению заложников в Иране в 1979 г. Однако принятое решение оказалось неудачным¹¹. Президент Дж. Буш-мл быстро решил провести операцию в Афганистане после террористических атак в 2001 г., а вся дальнейшая экспертиза по данному вопросу служила только обоснованием его решения. В итоге индивидуальное восприятие информации, знания о мире и истории, привычки и стресс оказывают влияние на решение. Это позволяет исследователям утверждать, что теория рационального выбора не работает.

Еще одним важным фактором личности, который влияет на окончательное решение, является так называемый «стиль управления ко-

⁸ *Greenstein F., Burke J.* The Dynamics of Presidential Reality Testing: Evidence from Two Vietnam Decisions // *Political Science Quarterly*. 1989–1990. Vol. 104. No. 4. Winter. P. 557–580.

⁹ Telegram Advocating the Commitment of U.S. Ground Forces if the South Koreans Fail to Repulse North Korea. By Dulles J., Allison J. June 25, 1950 // *Papers of George M. Elsey*. The Truman Library (<https://www.trumanlibrary.gov>); *Neustadt R., May E.* Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers. New York, 1986; *Khong Y.* Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965. Princeton (N.J.), 1992; *Breuning M.* The Role of Analogies and Abstract Reasoning in Decision-Making: Evidence from the Debate over Truman's Proposal for Development Assistance // *International Study Quarterly*. 2003. Vol. 47. No. 2. June. P. 229–245; *Hehir A.* The Impact of Analogical Reasoning on US Foreign Policy Towards Kosovo // *Journal of Peace Research*. 2006. Vol. 43. No. 1. January. P. 67–81.

¹⁰ *Bush G. H. W., Scowcroft B.* A World Transformed. New York, 1998; *Hybel A.* Bush Administrations and Saddam Hussein: Deciding on Conflict. Gordonsville (Va.), 2006.

¹¹ *Moens A.* President Carter's Advisers and the Fall of the Shah // *Political Science Quarterly*. 1991. Vol. 106. No. 2. Summer. P. 211–237; *Garrison J.* Framing Foreign Policy Alternatives in the Inner Circle: President Carter, His Advisors, and the Struggle for the Arms Control Agenda // *Political Psychology*. 2001. Vol. 22. No. 4. December. P. 775–807.

мандой». Под термином «стиль управления командой» («styles of leadership») понимается поведение президентов в отношении советников. Взгляды президента на то, какие советники нужны в команде, из каких источников должны набираться эксперты и т.п., оказывают влияние на структуру и процедуру принятия окончательного решения. В литературе о внешней политике США проскальзывают фразы о том, что Б. Клинтон делегировал принятие решений о расширении НАТО своим советникам или о том, что Р. Рейган задавал только контуры своих aspirations по СССР, требуя от команды выработки комплексного подхода, включая санкции, помощь моджахедам в Афганистане и т.п.¹² С точки зрения подхода «президентской модели» все эти движения лидера Овального кабинета объясняются предшествующим опытом в управлении командой, привычкой к определенному направлению мышления и набором ценностей и убеждений.

От взгляда президента на свою роль в команде и на функции советников зависят процедура поступления информации и ее качество, что в конечном итоге влияет на решение. Личностные характеристики президента формируют структуру команды и каналы экспертной информации, что в научной литературе обозначается как «процедура процесса принятия внешнеполитических решений». Исходя из расстановки советников и процедуры принятия решения, «президентская модель» имеет три разновидности или подвиды: «система советников» («advisory system»), «принятие решений в малых группах» («groupthink») и «адвокат дьявола» («devil's advocate»).

Разновидности «президентской модели» процесса принятия внешнеполитических решений

1. «Система советников» (совещательные системы)

Данная разновидность предполагает, что президент является активным участником политического процесса и собирает команду тех людей, которые снабжают президента экспертизой в области внешней политики. Число таких советников может варьироваться от 1 до 30. Композиция советников вокруг президентов зависит полностью от его воли. Скажем, президент Р. Никсон обходился только одним советником в лице Г. Киссинджера; президент Дж. Буш-мл., например, создал замкнутую группу системы советников, состоящую из пяти–семи

¹² Goldgeier J. Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO. Washington (D.C.), 1999; Drezner D. Immature Leadership: Donald Trump and the American Presidency // International Affairs. 2020. Vol. 96. No. 2. March. P. 383–400; Woodward B. Fear: Trump in the White House. New York, 2018.

человек; президент Б. Клинтон, наоборот, полагал, что команда должна включать 15–20 человек¹³. Разные подходы к композиции внутреннего круга советников оказывают влияние на содержание и число рекомендаций.

Особенностью «системы советников» является наличие человека, который приближен президентом и наделен функциями фильтрации экспертизы, поступающей от других членов команды. Обычно такого советника называют «брокер» и «gatekeeper» – в зависимости от того, каким способом главный неофициальный советник выполняет свои функции¹⁴. Исследователи полагают, что значимая функция советника по национальной безопасности – это обеспечение президента сбалансированной экспертизой, основанной на нескольких точках зрения или вариантах будущего решения¹⁵. Советник по национальной безопасности, продолжают исследователи, должен контролировать экспертизу и обеспечить равный доступ президенту. Именно поэтому эффективная позиция советника по национальной безопасности – это быть «брокером». Однако так бывает крайне редко. Другой атрибуцией главного советника может быть функция «gatekeeper», которая заключается в том, чтобы фильтровать экспертную информацию для президента, выбирать наиболее подходящее решение в зависимости от ожиданий главы государства. Считается, что функция «хранителя» Овального кабинета, которая вложена в понятие «gatekeeper», является неэффективной для целей глобальной политики, поскольку советник реагирует на настроение, эмоции и ожидания президента США, выбирая из предложенных альтернатив наиболее подходящие под ожидания лидера. Многие специалисты обвиняют, например, советника по национальной безопасности К. Райс в том, что она фильтровала входящие экспертные оценки и предоставляла Дж. Бушу-мл. только то, что он хотел слышать¹⁶. Показательным примером выступает нежелание К. Райс обсуждать повестку, касающуюся угроз со стороны террористов, с бывшими сотрудниками администрации Клинтона

¹³ Haney P. The Nixon Administration and Middle East Crises: Theory and Evidence of Presidential Management of Foreign Policy Decision Making // *Political Research Quarterly*. 1994. Vol. 47. No. 4. December. P. 939–959; Preston T. The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Policy Making. New York, 2001; Redd S. The Influence of Advisers and Decision Strategies on Foreign Policy Choices: President Clinton's Decision to Use Force in Kosovo // *International Studies Perspectives*. 2005. Vol. 6. No. 1. February. P. 129–150.

¹⁴ Burke J. Honest Broker? The National Security Advisor and Presidential Decision Making. College Station (Tex.), 2009.

¹⁵ Walcott C., Hult K. White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model // *Presidential Studies Quarterly*. 2005. Vol. 35. No. 2. June. P. 303–318.

¹⁶ Rothkopf D. Inside the Committee that Runs the World // *Foreign Policy*. 2009. October 23.

вместо вопросов по Ираку, ожидая, что президенту больше нужна тема, связанная с С. Хусейном, а не с абстрактными террористами¹⁷.

Современная наука о процессе принятия решений в США основывает свои заключения на основании двух подходов к совещательным системам. Первый подход был выдвинут известным ученым А. Джорджем в середине 1980-х гг. Он предложил три варианта распределения советников вокруг президента. Первый вариант — это так называемая формальная «система советников»; второй — «коллегиальная система»; и третий — «конкурирующая система». В зависимости от стиля управления и познавательных способностей президента появляется та или иная «система советников», которая влияет на процедуру поступления информации, ее качество и, соответственно, на принимаемые решения.

Формальная «система советников» предполагает, что президент создает четкую иерархию и процедуру обсуждения внешнеполитических вопросов. Президент остается лидером группы, формулируя направление дискуссии. Он, как говорят исследователи, не опускается до уровня поиска и анализа экспертизы, а напротив, задает советникам специальные вопросы для поиска конкретной информации. Наиболее иллюстративным примером формальной модели могут служить первая администрация Б. Обамы и та процедура принятия решений, которая была создана во время обсуждения вопроса о вводе дополнительного контингента вооруженных сил США в Афганистан в сентябре—декабре 2010 г.¹⁸ Другим примером является серия заседаний Совета национальной безопасности (СНБ) в период работы первой администрации президента Р. Рейгана, анализ которых показывает, что он обозначал свои ожидания, например, о необходимости введения санкций против СССР через Польшу или свои опасения по поводу «финляндизации» Европы из-за торговли ресурсами с Москвой, затем получал рекомендации от советников, но задавал новые вопросы о деталях работы санкций и т.п., что позволяло углублять экспертизу¹⁹.

¹⁷ См.: Memo on al-Qaeda from Counterterrorism Coordinator Richard Clarke to National Security Adviser Condoleezza Rice. January 25, 2001 // National Security Archive. (<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB147/clarke%20memo.pdf>). См. подробнее: Bush Administration's First Memo on al-Qaeda Declassified (<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB147/index.htm>).

¹⁸ *Sanger D.* Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power. New York, 2012; *Woodward B.* Obama's Wars. New York, 2010.

¹⁹ См. документы СНБ: Reagan Files (<https://www.thereaganfiles.com/document-collections/national-security-council.html>); *Скорородова О.* Европа и энергетический кризис 1979—1980 гг.: поучительные уроки // Современная Европа. 2015. № 1. С. 104—115.

Подобная система имеет ясные каналы поступления информации, и президент открыт для поиска новых альтернатив. Наличие президента во главе стола, за которым сидят представители ведомств в Situation Room, является визуальным примером такого подхода²⁰. Подобный подход можно отметить и в процессе принятия решения командой Дж. Байдена о выходе из Афганистана, который длился несколько месяцев в 2022 г. На слушаниях в Конгрессе США госсекретарь Э. Блинкен отметил, что «президент принимает стратегические решения, а команда советников учитывает все факторы при формировании альтернатив»²¹. Однако здесь стоит оговорить, что варианты расстановки советников, которые были обнаружены исследователями, могут меняться в период работы одного президента. Причем, по нашему наблюдению, чем дольше президент находится в Белом доме, тем число советников, с которыми он готов говорить, становится меньше. Это можно проиллюстрировать на примере работы администрации Б. Обамы. Во время его первой администрации можно было наблюдать «формальную модель», которая включала десятки заседаний и сотни экспертов в СНБ²². В период его второй администрации круг советников сузился – стали появляться неформальные представители «чикагского круга», а многие решения принимались быстро и без должной экспертизы²³. Например, в обсуждении интервенции в Ливии в 2013 г. принимали участие только три человека: госсекретарь Хиллари Клинтон, советник по национальной безопасности Сьюзен Райс и представитель США в ООН Саманта Пауэр²⁴.

«Коллегиальная система» советников предполагает, что президент – это только часть группы советников. В визуальном формате это можно представить через известную фотографию, на которой президент Б. Клинтон занимает место в середине стола и окружен командой. Основным плюсом данного подхода является наличие много-

²⁰ Scheffer D. *The Sit Room: In the Theater of War and Peace*. New York, 2018.

²¹ Ending the U.S. Military Mission in Afghanistan. Hearing at the House Armed Services Committee. House of Representative, September 29, 2021 (<https://armedservices.house.gov/hearings/ending-us-military-mission-afghanistan>).

²² См. подробнее о роли СНБ в процессе принятия решений: Preston A. *The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961–65* // *Presidential Studies Quarterly*. 2001. Vol. 31. No. 4. December. P. 635–659; Hybel A. *US Foreign Policy Decision-Making from Kennedy to Obama: Responses to International Challenges*. New York, 2014.

²³ Hendrickson R. *Obama at War: Congress and the Imperial Presidency*. Lexington (Ky.), 2015.

²⁴ Blomdahl M. *Bureaucratic Roles and Positions: Explaining the United States Libya Decision* // *Diplomacy & Statecraft*. 2016. Vol. 27. No. 1. January. P. 142–161; Sullivan K. *For Clinton, Backing Military Force in Libya was a Tough Call that Still Haunts* // *The Washington Post*. 2016. February 3.

образия точек зрения, и, как правило, президент и его команда не подавляют так называемых «диссидентов», т.е. тех советников, кто выступает с противоположными взглядами. Однако минусом данного подхода является отсутствие ограничения по продолжительности дискуссий, и президент может оказаться в ситуации обсуждения малоприменимой информации, что затягивает или откладывает принятие решения. Данная система редко встречалась в истории внешней политики США. Такую систему использовали президенты Дж.Ф. Кеннеди и Б. Клинтон. Нескончаемые дискуссии и большое число приглашенных экспертов, которое могло достигать 30 человек, делают этот подход малоприменимым для принятия быстрых и эффективных решений в политике. Авторы утверждают, что провал операции на Кубе был связан с коллегиальной техникой обсуждения вопроса, что привело к отсутствию глубокого анализа проблемы²⁵.

Конкурирующая структура «системы советников» предполагает, что президент ориентирован на конфликт в группе с целью получения качественной экспертизы. Этот уникальный подход может быть использован только талантливыми управленцами, которые собирают советников разных политических взглядов, создают условия для так называемых «перекрывающих заданий», формируют жесткую конфликтную ситуацию между ними и получают эффективные альтернативы. Конфликт и борьба в команде советников «за ухо президента» (за влияние на президента) создают условия для упорного поиска советниками знакового варианта. С этой точки зрения известная чехарда советников, которая происходила в администрации Д. Трампа или в администрации Р. Рейгана, трактуется как один из способов повышения эффективности работы команды. В итоге выбор президентом той или иной модели «системы советников» зависит от его познавательных способностей, прошлого опыта управления командой и ориентации на формирование конфликтов между членами внутреннего круга в Белом доме.

Второй подход появился сравнительно недавно на основании данных о том, как команда Дж. Буша-мл. принимала решение о военной интервенции в Ирак²⁶. Данный подход основан на тезисе, что президент — это центр принятия внешнеполитического решения и «король» внешней политики. Адепты данного подхода вводят понятия о низкой или высокой централизации власти президента²⁷. Поскольку в любой

²⁵ *Bose M.* Shaping and Signaling Presidential Policy: The National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy. College Station (Tex.), 1998.

²⁶ *Mitchell D., Massoud T.* Anatomy of Failure: Bush's Decision-Making Process and the Iraq War // *Foreign Policy Analysis*. 2009. Vol. 5. No. 3. June. P. 265–286.

²⁷ *Mitchell D.* Centralizing Advisory Systems: Presidential Influence and the U.S. Foreign Policy Decision-Making Process // *Foreign Policy Analysis*. 2005. Vol. 1. No. 2. July. P. 181–206.

группе существует конкуренция, имеет смысл рассматривать процесс принятия внешнеполитических решений США с точки зрения только двух систем — «формальной» и «коллегиальной». Однако они удваиваются в зависимости от двух переменных — высокой и низкой концентрации власти президента²⁸.

«Формальная модель» с высокой степенью концентрации власти описывает процедуру принятия решений, при которой президент выдвигает собственные ожидания относительно возможных вариантов разрешения ситуации, но существует иерархия движения информации. Президент вводит позицию «gatekeeper», который фильтрует поступающие альтернативы и предлагает президенту только те, которые соответствуют его ожиданиям. «Диссиденты», которые предлагают мнение, отличное от всей группы советников президента, не находят понимания в команде. Примером может служить принятие решения президентом Б. Обамой о вводе дополнительного контингента войск в Афганистан в 2010 г. Неожиданное и публичное заявление командующего коалиционными войсками НАТО и США в Афганистане С. Маккриснала, которое резко отличалось от мнения команды Обамы, может оцениваться как позиция «диссидента», что привело к отставке генерала²⁹. Анализ имеющихся документов говорит о том, что президент Обама использовал «формальную модель» с высокой концентрацией власти президента. Увольнение генерала Маккриснала можно объяснить наличием такой структуры. Считается, что формальная модель эффективна, поскольку она сохраняет ясность процедуры, а именно: дискуссии имеют начало и окончание, а президент нацелен на получение результата. Еще одним примером может выступать обсуждение вариантов переговоров с движением «Талибан»³⁰ советниками Трампа в 2018–2019 гг. или обсуждение использования атомной бомбы против Японии между президентом Г. Трумэном и советниками летом 1945 г.³¹ Во всех случаях наблюдались активная

²⁸ Mitchell D. Making Foreign Policy: Presidential Management of The Decision-Making Process. London, 2005.

²⁹ Woodward B. McChrystal: More Forces or «Mission Failure» // The Washington Post. 2009. September 20.

³⁰ Запрещенная организация в Российской Федерации.

³¹ См. о деталях процесса принятия решения о переговорах с движением «Талибан»: Dorani S. America in Afghanistan: Foreign Policy and Decision Making From Bush to Obama to Trump. Library of Modern Middle East Studies. London, 2019; см. о процессе принятия решения по использованию атомной бомбы против Японии в период администрации Г. Трумэна: Strong R. Decisions and Dilemmas: Case Studies in Presidential Foreign Policy Making Since 1945. London; New York, 2005. Документальная база представлена протоколами заседаний нескольких рабочих групп, и основные мнения советников прозвучали в: Memorandum by Stimson, July 30, 1945 // Truman Library (<https://www.trumanlibrary.gov/library/oral-histories/arnimage2>).

позиция президента, углубление экспертизы и выдавливание «диссидентов».

«Формальная модель» с низкой степенью концентрации власти президента отличается тем, что президент делегирует принятие решений советникам, но при этом остается информированным и поддерживает иерархию в группе. Президент предлагает набор альтернатив или обозначает позицию. Самым показательным примером может выступать принятие решения президентом Д. Трампом о ракетном ударе против Сирии в апреле 2017 г. Трамп выдвинул свое основное пожелание — наказать Б. Асада за предполагаемую химическую атаку. Президент США пригласил советников в загородное поместье в штат Флорида и потребовал от них возможные варианты действий против Сирии³². Советники провели необходимую экспертную работу в Вашингтоне и во Флориде предоставили несколько вариантов действий. Из воспоминаний Дж. Кушнера следует, что Д. Трамп собрал советников за столом, перемещался по комнате и задавал вопросы о возможных последствиях вариантов действий против Асада. Президент направляет дискуссию, устанавливает крайний срок и требует нескольких вариантов решения³³.

В «коллегиальной системе» с высокой концентрацией власти президента появляется «брокер» — это советник, который собирает все возможные альтернативы для президента. Сам президент отстраняется от обсуждения конкретного вопроса, но получает из рук данного советника возможные варианты действий и принимает решения. Это один из действенных способов рассмотрения вопроса, поскольку допускается широкая дискуссия и мнения «диссидентов», а «брокер» гарантирует, что все точки зрения будут донесены до президента.

«Коллегиальная система» с низкой концентрацией власти президента трактует процесс принятия решения как один из самых децентрализованных, при котором президент делегирует окончательное решение своим советникам или основному из них. В группе наблюдаются торг, широкая экспертиза и учет всех мнений. Примером может выступать процесс принятия решения о расширении НАТО в период первой и второй администраций Б. Клинтона. В 1992–1994 гг. президент делегировал этот вопрос советнику по национальной безопасности Э. Лейку, который организовал межведомственную экспертную оценку, собрал самые разные точки зрения и был открыт для лоббиро-

³² «Horrible» Pictures of Suffering Moved Trump to Action on Syria // The Washington Post. 2017. April 7 (https://www.washingtonpost.com/politics/horrible-pictures-of-suffering-moved-trump-to-action-on-syria/2017/04/07/9aa9fcc8-1bce-11e7-8003-f55b4c1cfae2_story.html).

³³ Kushner J. Breaking History: A White House Memoir. New York, 2022.

вания интересов внешних игроков, таких как страны Прибалтики и Польша³⁴.

Научное знание о том, по какой модели развивается процесс принятия внешнеполитических решений США, способствует тому, что исследователи могут предсказать решения президента и по другим вопросам. Композиция советников, их взгляды в части единства или различия с мнением президента оказывают значительное влияние на то решение, которое будет принято. Однако президент может подбирать советников, руководствуясь принципами лояльности. В кризисных ситуациях и в ситуации стресса президент окружает себя преданными советниками, формируя еще одну модель под названием «принятие решений в малых группах» («groupthink»).

2. «Принятие решений в малых группах»

Рассекречивание документов о Вьетнамской войне и широкая дискуссия в американском обществе о причинах поражения, а также рождение политической психологии, представители которой задавались вопросом о том, что же произошло в Белом доме во время принятия решений по Вьетнаму, привели к появлению утверждений о том, что решения президента зависят от его потребностей в лояльности советников и от того, как президент формирует каналы экспертизы и информации, которая попадает в Овальный кабинет³⁵.

«Принятие решений в малой группе» подразумевает, что президент собирает команду лояльных советников, имеющих единый взгляд на проблемы или на роль США в мире. Подобный подход к формированию такой команды, как установили специалисты, является частью когнитивной природы президента, его предшествующего опыта в сфере управления коллективом. Такая группа закрыта от экспертизы и широких обсуждений и, самое главное, от получения альтернативной информации. Группа, обладая единой точкой зрения на определенную проблему, попадает в ловушку иллюзии экспертной неуязвимости. Более того, советники могут преследовать конфор-

³⁴ См.: Memo from Gallucci. Your October 6 Lunch Meeting with Secretary Aspin and Mr. Lake, 1993 // National Security Archive (<https://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=4442708-Document-01-Your-October-6-Lunch-Meeting>).

³⁵ Gravel M. The Pentagon Papers: The Defense Department History of United States Decision Making on Vietnam. The Senator Gravel Edition. 4 vols. Boston (Mass.), 1971; Basha i Novosejt A. «I Made Mistakes»: Robert McNamara's Vietnam War Policy, 1960–1968. Cambridge, 2019; Burke J., Greenstein F. Presidential Personality and National Security Leadership: A Comparative Analysis of Vietnam Decision-Making // International Political Science Review. 1989. Vol. 10. No. 1. January. P. 73–92.

мизм и отсутствие интенций в формировании позиций, отличных от мнения президента³⁶.

Наличие модели «принятия решений в малой группе» свидетельствует о заведомом фиаско принятого решения. Малая группа гарантирует замкнутую процедуру принятия решений, отказ в получении иных позиций или новой экспертизы по внешнеполитической проблеме. Исследователь И. Янис, создатель данного подхода, утверждает, что сплоченные группы стремятся поддерживать единение перед лицом внешнего стресса. Преданность президенту и иллюзия единого понимания проблемы ведут к невозможности восприятия новой информации, которая может поменять идеологические установки³⁷. Сегодня данная проблема носит названия в науке «маргинализация обновленной экспертизы» и «информационная дисфункция группы». Экспертная аналитика только обуславливает уже принятое решение. Примером выступает известный факт политизации разведывательных данных в США, о котором заговорили в Конгрессе во время расследования военной интервенции Дж. Буша-мл. в Ирак. Тогда директор ЦРУ Дж. Тенет подтвердил, что президент запрашивал информацию, которая могла подтвердить наличие оружия массового уничтожения у С. Хусейна. Термин «информационная дисфункция группы» описывает невозможность оценить релевантность поступающей информации командой президента. Данный феномен был отмечен во время изучения реакции разведывательного и оборонного комплекса США на террористические атаки 2001 г. Причиной подобных дисфункций выступает «структура малой группы», когда экспертиза не запрашивается советниками, а также феномен «ожидаемой податливости» советников («anticipatory compliance») — боязнь или нежелание доложить информацию, не совпадающую с мнением президента. Многие эксперты обвиняют министра обороны Д. Рамсфелда в том, что в августе 2001 г. к нему поступала информация о возможных авиаударах со стороны террористов, но министр решил отложить обсуждение данного вопроса на поздний срок.

Можно определить следующие характеристики, которые свидетельствуют о том, что команда президента попала в ловушку такой модели: иллюзия неуязвимости; вера в верховенство моральности группы; иллюзия единства; наличие коллективных усилий по рационализации действий группы; наличие самоцензуры и контроля за девиантными взглядами; давление на возможных «диссидентов» — советников, кто высказывается за альтернативную позицию; наличие

³⁶ Schafer M., Crichlow S. Groupthink Versus High-Quality Decision Making in International Relations. New York, 2010.

³⁷ Janis I. Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascos. Boston, 1972.

устойчивого стереотипа, что наш враг — это зло для всех. Исследователи утверждают, что во время кризисных ситуаций лидер такой группы требует жесткой иерархии и лояльного поведения в принятии решения³⁸. Такой подход является самым неэффективным, поскольку он лишает действующую власть необходимой информации, на основании которой появляются новые варианты решения проблем.

Заметным примером такой модели является процесс принятия решения администрацией Буша-мл. об интервенции в Ирак в 2003 г. Исследуя протоколы заседаний СНБ, мемуары, а также материалы расследования в Конгрессе США, можно сделать вывод о том, что президент создал группу экспертов высокой квалификации. Советник по национальной безопасности К. Райс, вице-президент Д. Чейни, министр обороны Д. Рамсфелд и другие имели громадный опыт работы по внешней политике с 1970-х гг.³⁹ Все они занимались Ираком во время работы в администрации Дж. Буша-ст., что оказало влияние на устойчивость собственной позиции. В силу наличия опыта, личного взаимодействия и единой точки зрения на то, что должно случиться с лидером Ирака С. Хусейном и его страной, привели к тому, что группа попала в ловушку иллюзии неуязвимости своего мнения. Каналы экспертизы и информации были ликвидированы, мнение группы основывалось на собственных умозаключениях без привлечения дополнительных экспертов. Именно поэтому принятое решение оказалось непродуманным или, как указывают специалисты, носило дефективный характер и оказало отрицательное влияние на позиции США в регионе и в мире.

Однако выходом из подобной ситуации является другая модель, которая позволяет президенту преодолеть «ожидаемую податливость», конформизм, мнимый консенсус и излишнюю лояльность советников. Данный подход получил в науке название «адвокат дьявола» («devil's advocate»).

3. «Адвокат дьявола»

Модель процесса принятия решений под названием «адвокат дьявола» предполагает, что президент приглашает особого и чаще всего временного советника на должность неформального дискуссанта во время обсуждений. Данный статус может быть предложен любому члену команды президента или внешнему игроку. Система зависит от желания

³⁸ Hart P, Stern E., Sundelius B. Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making. Ann Arbor (Mich.), 1997.

³⁹ Moens A. The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy, and Loyalty. Burlington (Vt.), 2004.

президента США найти приемлемое и эффективное решение. «Адвокат дьявола» — это неформальное название советника, который во время обсуждения выдвигает контраргументы для всех альтернатив, предлагаемых командой президента. Данный подход считается самым эффективным и встречается крайне редко в истории внешней политики США⁴⁰. Его редкое использование связано с тем, что требуется время для обсуждения возможных вариантов, а также согласие одного из членов команды президента занять подобную должность. Как правило, выполнение функций «адвоката дьявола» приводит к ухудшению личных отношений между подобным советником и другими членами команды.

В силу этого история зафиксировала только один явный пример применения подобной модели: во время работы администрации Д. Эйзенхауэра над проблемами новой стратегии против СССР в 1953–1954 гг. Президент создал несколько экспертных групп, которые предлагали альтернативы для замены трумэновской «стратегии сдерживания». После подготовки вариантов стратегий президент ввел в команду нового советника, который был его другом и занимался вопросами внешней политики в журнале «Time». Он обладал определенными знаниями о внешней политике и не был связан карьерными устремлениями или рабочими связями с другими советниками президента. Это позволило ему свободно отрицать все предлагаемые альтернативы, которые артикулировались известными американскими политиками. «Адвокат дьявола» также задавал вопросы и требовал поиска дополнительной информации по определенным вопросам. Экспертные группы вынуждены были собирать дополнительную информацию и снова возвращаться к обсуждению для доказательства эффективности предлагаемого варианта стратегии. Именно в таких дискуссиях, которые были структурированы самим президентом, появился новый подход в политике США, основанный на «ядерном сдерживании» и на расширении взаимодействия с Москвой по линии «мягкой силы». Более того, именно тогда появился еще один неформальный центр для обсуждения стратегических вопросов внешней политики, известный как «Солярий» — по названию помещения на последних этажах Белого дома. Данный проект Д. Эйзенхауэра по формированию широкой дискуссии о стратегии в отношении СССР носит название Solarium Project⁴¹.

Наконец, при анализе процесса принятия решений необходимо различать назначаемого «адвоката дьявола», который выступает против всех альтернатив и понуждает повысить качество экспертной оценки,

⁴⁰ George A.L., Stern E.K. Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's to Multiple Advocacy // Presidential Studies Quarterly. 2002. Vol. 32. No. 3. September. P. 484–508.

⁴¹ Bose M. Op. cit.; Мирошников С.Н. Проект «Солярий» администрации Д. Эйзенхауэра // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 328. С. 72–76.

и «диссидента», который стремится оказать давление на президента или огласить свою альтернативу. Самым известным «диссидентом» был Дж. Болл, глава регионального отдела в Госдепартаменте США, который долгое время пытался добиться аудиенции у Л. Джонсона с целью повлиять на принятие решений по Вьетнамской войне. Также «диссидентом» считается госсекретарь К. Пауэлл, который не поддерживал точку зрения советников президента относительно интервенции в Ирак 2003 г., несмотря на его знаковое выступление в ООН. Как правило, «диссиденты» выдавливаются из ближайшего круга советников.

Сегодня в науке разрабатывается антипод данной модели под названием «polythink». Концепт описывает процесс принятия решений, при котором члены команды предлагают кардинальные политические альтернативы. Но советники могут принадлежать к противоположным институциональным и политическим группам и имеют глубокие разногласия. В силу этого члены команды не могут оценить или принять точку зрения других членов группы, что влечет за собой коллапс процесса принятия решений⁴². Надо сказать, что данная концепция пока не находит своего реального применения на материалах работы исполнительной ветви власти. Но эта модель может применяться для анализа противоборства взглядов разных групп в законодательной ветви власти США. Различные группы Республиканской партии – от центристов до правых консерваторов, различные группы Демократической партии – от либеральных консерваторов до прогрессистов – создают ситуацию, когда обсуждение законопроектов затягивается и голосование не приводит к должным результатам. Иллюстрацией может служить судьба многочисленных законопроектов о политике США в киберпространстве и о контроле за социальными сетями. Примерно с 2017 г. огромное число законопроектов поступило от членов Демократической и Республиканской партий, многие из которых были выдвинуты совместно. Однако различия во взглядах, политических задачах и непримиримость позиций создают условия, что до сих пор не было принято ни одного значимого закона в данной области, что оказывает влияние, например, на американо-китайское цифровое противостояние.

Теории и концепции «президентской модели» процесса принятия внешнеполитических решений

Изучение процесса принятия внешнеполитических решений обросло несколькими теориями и концепциями, которые объясняют, почему

⁴² Mintz A., Wayne C. The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and ISIS. Stanford (Calif.), 2016.

президент принимает то или иное решение. Имеющиеся теории можно условно разделить на две группы. Первая группа основывается на положении о том, что президент является рациональным актором, и поэтому теория «рационального выбора» должна применяться при изучении процесса принятия внешнеполитических решений. Это хорошо известная теория, которая вбирает в себя гранд-теории науки о международных отношениях, такие как реализм, либерализм и т.д. В данном исследовании не имеет смысла подвергать анализу спектр исследований в данной группе.

Вторую группу можно объединить в рамках тезиса о том, что президенты иррациональны, и поэтому принимаемые решения необходимо рассматривать с точки зрения влияния человеческого фактора. В эту группу попадают следующие теории: «теория рисков», «кибернетическая теория» и «полиэвристическая теория».

«Теория рисков» гласит, что президенты принимают решения, исходя из возможных потерь для страны и собственного статуса. Любой внешний кризис воспринимается с точки зрения провала, и команда президентов отвечает только на один вопрос — каковы будут потери, а не приобретения. Сторонники данной теории утверждают, что подобное мышление президента может привести к получению эффективного решения, которое сохраняет статус-кво или добавляет достижений во внешней политике⁴³. «Кибернетическая теория» («cybernetic theory») говорит о том, что любое решение принимается быстро, президент учитывает только политические мотивы, а дальнейшая процедура обсуждения лишь усиливает мнение президента в собственной позиции⁴⁴.

«Полиэвристическая теория» («poliheuristic theory») является самой разработанной и популярной среди сторонников по использованию «президентской модели» в изучении процесса принятия внешнеполитических решений США. Исследователи утверждают, что решение — озарение (эврика) — полностью зависит от фактора политической репутации президента внутри страны. Этот тезис совпадает с тем, как команда Б. Клинтона принимала решение о воздушной бомбардировке или наземной операции в Белграде в 1999 г., основываясь на опросах общественного мнения в США. Когда стало известно, что только 30%

⁴³ *Monroe K.R.* Paradigm Shift: From Rational Choice to Perspective // *International Political Science Review*. 2001. Vol. 22. No. 2. April. P. 151–172.

⁴⁴ См. подробнее: *Liu X.* The Poliheuristic Theory of Decision and the Cybernetic Theory of Decision: A Comparative Examination // *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making, Advances in Foreign Policy Analysis* / Ed. by A. Mintz. New York, 2003. P. 139–157; *Ostrom E.* A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997 // *American Political Science Review*. 1998. Vol. 92. No. 1. March. P. 1–22.

респондентов поддерживали наземную операцию, президент отказался в пользу воздушных налетов, за которые выступали более 60% американцев. Кроме этого, данная теория описывает так называемую «некомпенсирующую стратегию». Она подразумевает, что внешнеполитические шаги не могут компенсировать возможные провалы внутри страны. Если президент использует внешнюю политику для получения дополнительных дивидендов на внутривнутриполитическом фронте, то его ждет заведомый проигрыш. Например, решение об операции в Ираке в 1991 г. не привело Дж. Буша-ст. к победе на президентских выборах⁴⁵.

Интересным примером для апробации данной теории является процесс принятия решения командой Дж. Картера об освобождении заложников в Иране в 1979 г.⁴⁶ Президент запросил от своей команды все возможные способы осуществления операции, включая наземную интервенцию, воздушные бомбардировки, блокаду иранского порта, санкции и т.п. Ему было предоставлено восемь альтернатив. Выбор наиболее подходящих альтернатив происходил на основе анализа ситуации внутри страны, будущих президентских выборов и опросов общественного мнения. Опросы показывали, что до 50% респондентов выступали за силовой способ освобождения заложников. Исходя из этого, президент Картер отверг все альтернативы, которые носили мягкий характер, включая дипломатические переговоры, санкции и т.п. На его столе остались варианты силового характера, такие как спасение заложников посредством масштабной военной операции, бомбардировки по Ирану, ракетного удара по столице и секретной операции малой группой⁴⁷. Президент остановился на последнем варианте, который оказался неудачным, что повлияло на его последующую политическую судьбу. Данный пример продемонстрировал, что попытка Картера поднять собственный рейтинг за счет возможной успешной спецоперации оказалась провалом.

В концептуальном плане использование данной теории помогает предсказать альтернативы, которые не будут рассматриваться лидером.

⁴⁵ *Monten J., Bennett A. Models of Crisis Decision Making and the 1990–91 Gulf War // Security Studies. 2010. Vol. 19. No. 3. P. 486–520.*

⁴⁶ *Moens A. Foreign Policy Under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making. New York, 1990.*

⁴⁷ *Memo to President Carter from Zb. Brzezinski, December 12, 1979 // National Security Archive (<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/iran/2019-11-04/1979-iran-hostage-crisis-recalled>); McDermott R. Prospect Theory in International Relations: The Iranian Hostage Rescue Mission // Political Psychology. 1992. Vol. 13. No. 2. Special Issue: Prospect Theory and Political Psychology. June. P. 237–263.*

Методологические проблемы применения «президентской модели» в исследованиях

Применение «президентской модели» в исследованиях внешней политики США имеет плюсы и минусы. К плюсам можно отнести апробацию уровня микроанализа в изучении политического процесса. Как было отмечено, основным методологическим базисом в исследованиях о принятии решений является сочетание структурного, функционального и институционального подходов, которые трактуют принимаемые решения США с точки зрения противостояния между законодательной и исполнительной ветвями власти. Это лишает науку понимания о взаимодействии между американскими политиками на индивидуальном уровне. Идеи о том, что ценности политической элиты, взаимодействие в группе, идентичность советников и т.п. являются важными факторами процесса принятия решений, популяризовали «президентскую модель». Однако методы анализа этих факторов и ограниченный корпус источников являются слабой стороной данного подхода.

Отсутствие убедительной и доказательной базы для формулирования выводов о причинах принятия решения политической властью в США является источником противоречий в исследованиях. Исследователи аккумулируют доступные документы, интервью, выступления президентов и их советников. Для изучения используется интерпретационный анализ или контент-анализ, что позволяет сделать вывод о расстановке политических сил в той или иной администрации президента. Такой анализ позволяет вычленить основных советников и каналы аналитики, включая сообщество экспертов США, которые работают на команду президента. Однако выявить связи между взглядами президента и его советниками, эмоциональный фон, появление «диссидентов» и прочее крайне сложно.

В силу этого выводы в таких исследованиях являются сконструированными, относительными и спорными. Как показывает опыт проведения подобных исследований, только объемный корпус правительственных документов исторического характера может предоставить основания для применения «президентской модели», но процент частной интерпретации исследователя крайне высок. Сегодня возможно выстроить эволюцию процесса принятия внешнеполитических решений США до середины 1980-х гг. с включением архивных документов.

Заключение

«Президентская модель» принятия внешних политических решений в США может использоваться для проведения анализа политического процесса между президентом и его советниками. В силу развития новых подходов в науке о международных отношениях данная модель приобретает вес в научных исследованиях.

С точки зрения методологии исследования данный подход имеет свои минусы, которые связаны со скудностью источниковой базы. Основные методы основаны на контент-анализе выступлений президентов США с привлечением данных политической психологии. Возможность проведения интервью участников и доступ к архивным документам могут создать сбалансированную базу источников, на основании которых данная модель применима. При отсутствии источников использование ее ведет к публицистическим исследованиям с элементами презентизма.