
Минаев М.В. «Русская» группа в аппарате СНБ администрации Джозефа Байдена (2021–2022 гг.)

Minaev, M.V. Russia Group of the Biden Administration's National Security Council Staff (2021–2022)

УДК: 327

JEL: F00

DOI: 10.31857/S2686673023090092

EDN: KGMLYA

«Русская» группа в аппарате СНБ администрации Джозефа Байдена (2021–2022 гг.)

М.В. Минаев

*Институт США и Канады им. академика Г.А. Арбатова
Российской академии наук (ИСКРАН)*

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

РИНЦ ID: 1185189

ORCID: 0000-0001-8497-1995

e-mail: tannhausersieg18@gmail.com

Резюме. В статье рассматривается процесс формирования группы специалистов по России в аппарате Совета национальной безопасности (СНБ) администрации Джозефа Байдена («русской» группы). В центре исследования находятся персоналии, составившие пул кураторов американо-российских отношений в СНБ, с акцентом на старшем директоре по России. Анализируется функционал «русской» группы СНБ и его роль во внешнеполитическом аппарате правительства Дж. Байдена.

Ключевые слова: Совет национальной безопасности (СНБ) США, старший директор СНБ по России, внешнеполитический аппарат США.

Для цитирования: Минаев М.В. «Русская» группа в аппарате Совета национальной безопасности администрации Джозефа Байдена (2021–2022 гг.). *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2023; 53(9): 113–126. DOI: 10.31857/S2686673023090092
EDN: KGMLYA

Russia Group of the Biden Administration's National Security Council Staff (2021–2022)

Maxim V. Minaev

*Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies
Russian Academy of Sciences (ISKRAN).*

2/3, Khleby per., Moscow, 121069, Russian Federation.

РИНЦ ID: 1185189

ORCID: 0000-0001-8497-1995

e-mail: tannhausersieg18@gmail.com

Abstract. Russia is among the Joseph Biden Administration foreign policy priorities. The article presents the Russia Group (Russia specialist's panel) of the Joe Biden Administration National Security Council (NSC) Staff process of formation. The point at issue is officer's group in charge of US-Russian relations. The article chronological framework – from January 2021 to January 2022. The focus of the research paper on the personalities composed the American-Russian relations responsible officer's body in NSC. Inclusive of Senior Director for Russia and Central Asia. Andrea Kendall-Taylor and Eric Green held it position the period under review. The article consciously thinks the NSC Russia Ring main functionality and its role in the Joe

Biden Administration foreign policy machine. The special attention has been given to the NSC Russian Directorate process of changes under Joe Biden Administration. Inclusive of Senior Director Job title and regions wise terms of influence. The article is also reviewing the United States Intelligence Community officers' political role in US-Russian relations during the Joe Biden Administration.

Keywords: United States National Security Council (NSC), NSC Senior Director for Russia, US foreign policy machine.

For citation: Minaev, M.V. Russia Group of the Biden Administration's National Security Council Staff (2021-2022). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023; 53(9): 113-126. DOI: 10.31857/S2686673023090092 EDN: KGMLYA

ВВЕДЕНИЕ

Каждая новая администрация Соединённых Штатов формирует во внешне-политическом аппарате команду специалистов по России и постсоветским республикам. В неё входят политические назначенцы из партийного истеблишмента, карьерные дипломаты и кадровые разведчики. Этот пул представлен во всех основных ведомствах правительства, связанных с формированием и реализацией внешней политики и политики в области национальной безопасности. Такое сообщество специалистов по России можно условно обозначить как «русскую» группу, или «русское» крыло (*Russia Ring*).

Не стала исключением и демократическая администрация президента Джо-зефа Байдена, приступившая к работе в январе 2021 г. В её рядах также сложилась команда специалистов, занимающихся РФ и постсоветским регионом.

Цель данной статьи – проанализировать состояние той части «русской» группы, которая сосредоточена в одном из ключевых органов внешнеполитического механизма США – аппарате Совета национальной безопасности (СНБ), структурно относящемся к Исполнительному управлению президента США. В администрации демократов работой Совбеза руководит один из основных консультантов действующего главы государства по вопросам внешней политики Джейкоб Салливан, занимающий пост помощника президента по национальной безопасности.

Статья охватывает период с января 2021 г. по февраль 2022 г. Именно на него пришёлся процесс складывания «русской» группы в структуре СНБ, определение её персонального профиля. Также данный отрезок времени стал первым этапом в развитии американо-российских отношений при администрации Дж. Байдена. Его отличали две прямо противоположные тенденции. С одной стороны, Вашингтон резко усилил санкционное воздействие на Москву. С другой – обеими сторонами была предпринята попытка к нормализации контактов. Она нашла воплощение в проведении встречи на высшем уровне (16 июня 2021 г. в Женеве, Швейцария), а также серии телефонных переговоров между Дж. Байденом и президентом России Владимиром Путиным. Всего состоялось пять телефонных консультаций и одна встреча в формате видеоконференции. Первый разговор между лидерами датируется 26 января 2021 г., пятый – 12 февраля 2022 г.

Изучение «русской» группы в аппарате СНБ в 2021 – начале 2022 г. включает рассмотрение её позиций в администрации в контексте модели управления внешней политикой, выбранной Дж. Байденом, оценку процесса её формирования и определения персонального профиля, анализ организационной структуры российского сектора в системе СНБ и его положения в общей иерархии пула специалистов по РФ.

«РУССКАЯ» ГРУППА В КОНТЕКСТЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКОЙ ПРЕЗИДЕНТА ДЖ. БАЙДЕНА

Из существующих к настоящему времени моделей управления внешней политикой Дж. Байден сделал ставку на смешанный вариант внешнеполитического руководства. Он основан на том, что ключевые полномочия пропорционально распределены между всеми основными фигурами внешнеполитического блока – главой государства, помощником по национальной безопасности и государственным секретарём.

Функции по формированию и реализации курса США на мировой арене также в относительно равной пропорции делегированы широкому пулу ведомств, имеющих отношение к внешнеполитической проблематике. Роль главного координационного органа выполняют при этом постоянный состав и аппарат СНБ.

Роль главы государства в такой конфигурации сводится к тому, чтобы модерировать отношения между государственным секретарём, помощником по национальной безопасности, директором ЦРУ и другими руководителями подразделений внешнеполитического механизма. Кроме того, в распоряжении президента – несколько лиц с особыми полномочиями (специальные президентские посланники, специальные представители, советники и пр.), которым он может поручать решение отдельных вопросов, имеющих, в представлении Белого дома, особую важность в тот или иной период времени.

В реалиях администрации Дж. Байдена это означает, что государственный секретарь Энтони Блинкен уравнивается помощником по нацбезопасности Дж. Салливаном. Последний формально выглядит слабее главы Госдепартамента. Он не обладает весом и опытом, сопоставимым с тем, что есть у Э. Блинкена. Однако его задача – не вступать в аппаратную борьбу с госсекретарём, а обеспечивать представленность президента во внешнеполитическом процессе. Кроме того, в распоряжении Дж. Салливана – СНБ, наделенный самостоятельными полномочиями в том, что касается выработки курса США на международной сцене. В этой связи весьма показательно, что штат Совбеза в администрации Дж. Байдена является одним из самых внушительных с начала 2000-х гг.

Кроме того, широким функционалом наделен ряд кураторов отдельных территориальных и проблемных направлений (т.н. «царей»; для этого неформального термина используется английская транскрипция русского слова «царь» - czar или tsar), фактически подотчетных только главе государства. Наиболее видный из них – бывший государственный секретарь, а ныне специальный посланник президента США по климату Джон Форбс Керри. В его ведение входит весь

комплекс вопросов, связанных с глобальным потеплением и ролью Америки в решении данной проблемы. Кроме того, за Дж. Керри закреплён статус неформального представителя президента по поддержанию контактов с отдельными странами, имеющими важность для Белого дома (включая РФ).

В ноябре 2022 г. полномочия, сопоставимые с функционалом Дж. Керри, но уже на латиноамериканском направлении, получил бывший сенатор от штата Коннектикут, ветеран американской политики Крис Додд. Он был назначен на пост специального советника президента по Северной и Южной Америке (*Special Presidential Advisor for the Americas*) [1].

Ещё один «царь» - Курт Кэмпбелл - курирует отношения с государствами Восточной и Южной Азии, а также Океании [2]; [3]. Он занимает пост координатора по Индо-Тихоокеанскому региону в аппарате СНБ. Формально К. Кэмпбелл подчинён Дж. Салливану, но по факту является фигурой с особыми полномочиями, напрямую подотчётной главе государства. Это подчеркивается тем, что вторая должность К. Кэмпбелла в Совбезе – заместитель помощника президента по национальной безопасности.

На этом фоне потенциал «русской» группы в аппарате СНБ выглядит не столь внушительно. Её руководитель занимает традиционные в таких случаях посты специального помощника президента и старшего директора СНБ. Данный нюанс означает, что глава «русской» команды наделён стандартными для кураторов территориальных треков полномочиями и подчиняется помощнику президента. Но, в то же время, в его ближайшее аппаратное окружение, представленное заместителями, не входит.

Показательны и аппаратные возможности «русского» крыла в системе СНБ. В подчинении у старшего директора находятся традиционный в таких случаях директорат (управление), но только два директора и, как следствие, два специальных отдела. Подобная штатная структура представляется довольно небольшой.

Для сравнения, в подчинении К. Кэмпбелла, по состоянию на начало 2023 г., находились три старших директора (по Восточной Азии и Океании; по Южной Азии; по Китаю), специальный помощник, глава Индо-Тихоокеанского директората, а также четыре простых директора (два по Китаю, один по Восточной Азии, один по Юго-Восточной Азии и островам Тихого океана) и столько же возглавляемых ими отделов.

К этому стоит добавить, что самостоятельное «русское» крыло традиционно развёрнуто и в Государственном департаменте. При смешанной модели руководства внешней политикой оно выступает в качестве конкурента «русской» команды СНБ. Структурно российская группа с «Фогги Боттом» (неофициальное название Госдепартамента) представлена в Управлении по делам Европы и Евразии (*Bureau of European and Eurasian Affairs*), подразделением которого является Отдел по делам России (*Office of Russian Affairs*). Причем она имеет своё представительство и на уровне высшего руководства Госдепартамента, в лице Виктории Нунланд. Последняя с мая 2021 г. занимает пост замгоссекретаря по политическим вопросам, курируя в этом качестве все территориальные управления дипломатического ведомства.

В то же время потенциал «русского» пула в аппарате Совбеза не стоит уменьшать. Во-первых, сказывается значение, которое играет Россия для линии демократической администрации на европейском и евразийском направлениях с января 2021 г. Отношения с ней находятся на прямом контроле как помощника по нацбезопасности, так и самого главы государства. Приоритетная роль РФ напрямую отразилась и на подборе фигуры куратора данного трека в СНБ. Этот процесс оказался затяжным, чего с менее значимыми направлениями, как правило, не происходит.

Во-вторых, позиции «русской» команды в Совбезе не являются принципиально слабее, чем у других территориальных групп. За исключением индо-тихоокеанского трека, а также направления Ближний Восток и Северная Африка, большинство других региональных секторов получили в СНБ представительство, сопоставимое с российским. Например, в распоряжении старшего директора СНБ по Европе (этот пост занимает Аманда Слот) находится лишь один директор (по Балканам и Центральной Европе) и один связанный с ним отдел.

ФОРМИРОВАНИЕ «РУССКОЙ» КОМАНДЫ СОВБЕЗА. ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ КОНФИГУРАЦИИ

После победы Дж. Байдена на выборах главы государства 3 ноября 2020 г. перед его Президентской переходной командой (*Presidential transition team*), в числе прочего, стояла задача определить будущую конфигурацию внешнеполитического аппарата нового демократического кабинета. Включая его персональное измерение.

Профильный блок переходной команды оказался достаточно представительным. В его рядах следует отметить бывшего помощника президента по национальной безопасности Сьюзан Райс, бывшего посла США в Румынии Марка Гитенштейна и представительницу ближайшего окружения Дж. Байдена, бывшего посла по особым поручениям по глобальным женским вопросам Кэтрин (Кэти) Расселл. Все они имели опыт работы на федеральном уровне в администрации Барака Обамы.

Первым выбором Переходной команды совместно с Дж. Байденом стало определение фигуры помощника главы государства по национальной безопасности. На эту позицию был отобран Дж. Салливан. Принципиальное значение данного игрока для аппарата Дж. Байдена подчеркивает тот факт, что анонсирование его будущего назначения состоялось 22 ноября 2020 г., то есть ещё до официального определения кандидата на пост госсекретаря. Номинация Э. Блинкена, как будущего главы дипломатического ведомства, была озвучена 24 ноября.

Вместе с представителями Переходной команды Дж. Салливан располагал фактически монопольным правом по выдвижению и согласованию кандидатов в состав аппарата СНБ, включая «русское» крыло. Как представляется, одним из его ближайших консультантов в этот период являлся Йоханнес Абрахам. В составе транзитной команды он, в статусе директора, курировал ежедневные оперативные вопросы, включая определение кадрового профиля Совбеза. После завершения президентского транзита Й. Абрахам сам пополнил штат СНБ. 20 января

2021 г. он занял позиции начальника аппарата и исполнительного секретаря СНБ, став непосредственным заместителем Дж. Салливана. В последующем Й. Абрахам перешёл на работу в Национальный экономический совет, а с октября 2022 г. был назначен послом США при Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

Основные задачи, стоявшие перед Переходной командой и Дж. Салливаном в плане формирования «русского» крыла в СНБ сводились к следующему. Во-первых, к определению ареала территориальной ответственности «русской» группы в контексте распределения полномочий между региональными подразделениями Совбеза. Во-вторых, к подбору специалистов, соответствующих стоящим перед ними будущим задачам и кадровым предпочтениям Белого дома.

Обе задачи прямо вытекали из логики формирования каждой новой администрации. С одной стороны, вновь избранный глава государства определяет персональный состав своего правительства и аппарата на основе партийной принадлежности и личных пожеланий. Довольно распространенной является практика, когда во внешнеполитический блок назначаются фигуры, уже курировавшие вопросы внешней политики в предвыборном штабе победившего кандидата.

Так, в конце 2008 г. Переходная команда Б. Обамы сделала выбор в пользу М. Макфола в качестве куратора российского трека в новом составе аппарата СНБ. В период президентской кампании 2007-2008 гг. именно М. Макфол был главным специалистом по отношениям с РФ в избирательном штабе Б. Обамы.

С другой стороны, организационно-штатная структура аппарата Совбеза задается на базе территориальных предпочтений всякий раз после смены правительства США. Она не является чем-то статичным. Каждая новая администрация видит систему территориальных треков по-разному. Не является исключением и российский трек.

Например, на старте первой администрации Джорджа Буша-мл. (2001-2004 гг.) он рассматривался вместе с украинской и евразийской линиями. Как следствие, куратор единого направления в СНБ имел должность старшего директора по делам России, Украины и Евразии. Такая расстановка приоритетов оказалась наследием демократического кабинета Билла (Уильяма) Клинтона.

Изменения произошли уже в 2001 г., когда Россия была выделена в аппарате СНБ в отдельное производство. Куратор направления стал старшим директором по делам России. Инициатором такого решения выступила профильный специалист-советолог Кондолиза Райс, занимавшая пост помощника президента по национальной безопасности в 2001-2005 гг. И первым старшим директором СНБ по делам России стал карьерный дипломат Марк А. Пекала.

В реалиях 2021 г. российский трек был объединен со среднеазиатским. Их руководитель стал именоваться старшим директором по делам России и Центральной Азии. Также за ним был закреплен традиционный в таких случаях пост специального помощника президента. Европейский регион, объединенный при республиканцах с российским, обрёл самостоятельность, как это было всегда, вплоть до администрации Дональда Трампа [4].

В том, что касается кадрового регистра, первоначальный выбор Дж. Салливана и представителей Переходной команды был сделан в пользу Андреа Кендалл-Тейлор. На тот момент она занимала пост старшего научного сотрудника Центра новой американской безопасности (ЦНАБ; *Center for a New American Security* - CNAS). Её назначение на должность старшего директора по России и Центральной Азии было анонсировано в начале января 2021 г., до инаугурации Дж. Байдена [5].

А. Кендалл-Тейлор – специалист по России, вышедшая из системы разведывательных ведомств США. До 2015 г. она служила в аналитическом подразделении ЦРУ, занимая должность старшего аналитика. На этом посту отвечала за изучение политических процессов в РФ и других постсоветских странах. В 2015-2018 гг. А. Кендалл-Тейлор работала в Национальном совете по разведке (НСР), в Управлении директора национальной разведки (*Office of the Director of National Intelligence* - DNI). В системе НСР она была заместителем офицера национальной разведки по России и Евразии (*Deputy National Intelligence Officer for Russia and Eurasia*). В этом качестве продолжала курировать политические процессы на пространстве бывшего СССР, но уже в интересах всего разведывательного сообщества, а также аппарата СНБ. К штату ЦНАБ присоединилась в августе 2018 г.

Рассмотрение А. Кендалл-Тейлор как возможного руководителя русского крыла Совбеза было продиктовано рядом причин. Во-первых, её принадлежностью к предвыборному штабу Дж. Байдена. На рубеже 2020-2021 гг. А. Кендалл-Тейлор входила в состав Транзитной команды. В ней она курировала профильные для себя вопросы политики США в отношении РФ.

Во-вторых, знакомством с функционированием аппарата Совбеза при администрациях Б. Обамы и Д. Трампа. В качестве специалиста НСР, в число обязанностей А. Кендалл-Тейлор входило тесное рабочее взаимодействие с подразделениями СНБ [6].

Однако сколько-нибудь продолжительной работа А. Кендалл-Тейлор во главе российского направления Совбеза не оказалась. Уже в феврале 2021 г. она покинула свой пост в Белом доме и вернулась на прежнюю должность в ЦНАБ. В связи с этим примечательно то, что в штате СНБ А. Кендалл-Тейлор официально оформлена не была, видимо, занимая пост старшего директора в статусе и.о. Для объяснения ситуации с ней Белый дом использовал формулировку «назначение было анонсировано, но официально в должность не вступила».

Причины скорого ухода А. Кендалл-Тейлор обнаружения не получили. Наиболее вероятными представляются два потенциальных мотива. Первый – эксперт из разведки не оправдала ожиданий Дж. Салливана. Помощник Дж. Байдена пришёл в Белый дом с планом масштабного развития внешнеполитического аппарата США [7]. В том, что касается профиля «русского» крыла, он ориентировался на поиск персонального состава, соответствующего своим амбициям. И А. Кендалл-Тейлор могла не получить официального назначения именно в силу невысокой оценки её реальной компетенции Дж. Салливаном.

Второй мотив – личное решение А. Кендалл-Тейлор, не связанное с аспектами рабочего взаимодействия с руководством аппарата Совбеза, а продиктованное персональным выбором.

Сразу после отказа от кандидатуры А. Кендалл-Тейлор, команда аппарата СНБ вернулась к поиску главной фигуры «русского» крыла. Но теперь уже опираясь исключительно на собственные силы. Работа Переходной команды завершилась в январе 2021 г.

В начале апреля 2021 г. стало известно, что в качестве возможного кандидата на пост старшего директора СНБ по России и Центральной Азии фигурирует представитель экспертного сообщества Мэтью Рожански. На тот момент он являлся директором Института Кеннана, входящего в состав Международного центра Вудро Вильсона. М. Рожански – профильный специалист по России и классический представитель научно-аналитической среды. До Института Кеннана он занимался исследованиями в некоммерческой организации «Партнёрство за безопасную Америку» (*Partnership for a Secure America*) и Фонде Карнеги за международный мир. Опыт работы на госслужбе не располагал [8].

Однако его назначение на пост куратора российского направления так и не состоялось. Основная причина – недостаточная жесткость и прагматизм М. Рожански при оценке содержания отношений с РФ. Согласно данным американской прессы, в условиях курса на санкционное давление, которого придерживалась администрация Дж. Байдена на старте своей работы, эксперт Института Кеннана выглядел неоправданно «мягким» [9]. В апреле 2021 г. от его кандидатуры на пост старшего директора СНБ отказались.

Подбор оптимального варианта профиля «русской» команды был продолжен и завершился к маю 2021 г. Дж. Салливан и его окружение остановили свой выбор на фигуре Эрика Грина. Он получил официальное назначение на позиции специального помощника президента и старшего директора СНБ по России и Центральной Азии. В должность Э. Грин вступил до конца весны 2021 г.

Главу «русского» крыла можно характеризовать как человека с двойным бэкграундом. Согласно официальным данным, Э. Грин является карьерным дипломатом, пришедшим на дипломатическую службу в 1990 г. Он – профильный специалист по России. Кроме того, в его специализацию входят страны Европы. Э. Грин работал в посольстве США в РФ с 2009 по 2011 гг., занимая должность советника-посланника по политическим делам. В 2015-2017 гг. возглавлял Отдел по делам России в Управлении по делам Европы и Евразии Госдепартамента. Также в его профиле – опыт работы в Отделе политического планирования (ОПП - *Policy Planning Staff*) – внутренней «фабрики мысли» «Фогги Боттом».

Из зарубежной практики Э. Грина можно отметить службу в посольствах США в Исландии (2011-2013 гг.) и Польше (2018-2019 гг.). В обоих случаях он занимал позиции заместителя посла (*Deputy Chief of Mission*). В этом качестве Э. Грин, скорее всего, курировал политические вопросы. Кроме того, до 2006 г. он работал на более низких должностях в посольствах США в РФ, на Украине и на Филиппинах.

Официально дипломатическая карьера Э. Грина прервалась в июне 2020 г. Его последняя должность в системе Госдепартамента – заместитель декана Школы руководящего и управленческого состава (*Leadership and Management School*), входящей в состав Института зарубежной службы (*Foreign Service Institute*). В настоящее

время дипломат по своему рангу относится к представителям Высшей дипломатической службы.

Согласно другой информации, Э. Грин является представителем разведывательного сообщества США. Помимо работы в американском дипломатическом корпусе, он также успевал делать карьеру в спецслужбах. При администрации Б. Обамы занимал пост старшего политического аналитика в Управлении ЦРУ по анализу России и Европы (*Office of Russian and European Analysis*). В конце администрации Б. Обамы и в период работы кабинета Д. Трампа Э. Грин служил в Национальном совете по разведке на должности, аналогичной той, что занимала А. Кендалл-Тейлор, - заместителем офицера нацразведки.

Параллельность двух карьерных линий Э. Грина не должна вводить в заблуждение. Подобный опыт в практике американских спецслужб достаточно распространен. Прибегать к нему ЦРУ и другие специальные ведомства начали с 1980-х гг., прежде всего, на советском и восточноевропейском направлениях. Мотивом для этого стало желание выйти из-под жёсткой опеки контрразведывательных органов СССР и других стран Варшавского договора.

Одной из основных причин назначения Э. Грина старшим директором СНБ стали профессиональные связи. Как видно из опыта его службы в разведывательном сообществе, он пересекался с А. Кендалл-Тейлор. В частности, в НСР, где оба аналитика работали примерно в одно время и занимались одними и теми же вопросами. Более чем вероятно, что, приняв решение покинуть Совбез, А. Кендалл-Тейлор в числе своих возможных преемников рекомендовала кандидатуру Э. Грина.

Также важно учитывать, несомненно, высокий уровень профессиональной квалификации аналитика-разведчика и дипломата. В частности, Э. Грин - специалист по внешнеполитическому планированию. Как отмечалось выше, в Госдепартаменте он имел опыт работы в ОПП. В начале 2000-х гг. по линии этого отдела его делегировали в Белфаст (Северная Ирландия). В тот период на специалистов ОПП возлагалась задача обеспечить завершение процесса урегулирования Североирландского конфликта, начатого после подписания Белфастского соглашения в 1998 г. [10]. Навыки, приобретённые в Северной Ирландии, несомненно, укрепили квалификацию Э. Грина.

Принадлежность к когорте «политических операторов» сближает его с Дж. Салливаном. Действующий помощник президента являлся директором ОПП с 2011 по 2013 гг., будучи представителем ближайшего окружения тогдашнего госсекретаря Хиллари Клинтон. И хотя Э. Грин и Дж. Салливан работали в «думающем танке» «Фогги Боттом» в разное время, сам факт наличия у них схожего опыта вполне мог повлиять на назначении первого в аппарат СНБ.

С точки зрения своего функционала и положения в Совбезе Э. Грин - достаточно видная фигура. Он - главный консультант по вопросам американо-российских отношений как своего прямого начальника Дж. Салливана, так и непосредственно Дж. Байдена.

Значимость старшего директора подчеркивается его участием в ключевых переговорах с российской стороной. Э. Грин относился к кругу ответственных лиц

администрации, участвовавших в подготовке и проведении саммита США - Россия, состоявшегося в Женеве. Он входил в состав американской делегации на прошедших тогда переговорах с президентом РФ В.В. Путиным. Кроме Дж. Байдена она включала ещё пять представителей его кабинета [11]. Это Э. Блинкен, Дж. Салливан, заместитель госсекретаря по политическим вопросам В. Нуланд, Э. Грин и тогдашний посол США в России Джон Салливан.

Свою роль приближенного к «уху главы государства» (фраза из вашингтонского политического жаргона) по вопросам отношений с Россией Э. Грин сохранил и в последующем. Так, 7 декабря 2021 г. состоялись очередные переговоры президентов Дж. Байдена и В. Путина. На сей раз в формате видеоконференции. Участие в консультациях от США, кроме американского лидера, приняли только три игрока - Дж. Салливан, Э. Блинкен и Э. Грин [12].

С назначением Э. Грина формирование руководящего профиля «русской» группы в аппарате СНБ завершилось. Команда Дж. Салливана получила искомую для себя конфигурацию специалистов на российском треке.

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА «РУССКОГО» КРЫЛА СНБ

В организационном плане в аппарате Совбеза администрации Дж. Байдена «русское» крыло представлено одним старшим директором и одним директором. В подчинении последнего находится Отдел по России, входящий в состав Директората по России и Центральной Азии. Объединение России с Центральной Азией в рамках одного направления в практике СНБ выглядит не совсем типично. В период холодной войны советское направление, как правило, рассматривалось вместе с восточноевропейским, включавшим страны, входившие в Организацию Варшавского договора (ОВД). Его курировал старший директор СНБ по делам Советского Союза и Восточной Европы. Именно такой пост в 1989-1991 (в администрации Джорджа Буша-старшего) занимала К. Райс [13].

Завершение холодной войны и крушение Советского Союза привело к пересмотру территориальных координат в системе СНБ. При Б. Клинтоне российский трек был объединен с украинским и евразийским. Под последним подразумевались все бывшие республики СССР, за исключением прибалтийских стран. Латвия, Литва и Эстония отошли в ведение старшего директора по делам Европы. Государства, ранее входившие в ОВД, также перешли в европейский сектор.

С началом работы администрации Дж. Буша-младшего в СНБ последовала попытка вывести Россию в самостоятельное направление. Его курировал старший директор по России. Остальные постсоветские государства переходили в ведение других территориальных команд. С момента начала работы кабинета Б. Обамы данное решение было отменено. Российское направление снова стало рассматриваться вместе с евразийским. В последнее входили Украина, Белоруссия, Молдавия и страны Средней Азии.

Администрация Д. Трампа подходила к российскому направлению в контексте отношений с Европой. Как следствие, оба трека рассматривались вместе. При этом в европейском секторе компанию Прибалтике из бывших советских республик составили Украина, Белоруссия и Молдавия.

Текущая расстановка территориальных приоритетов в аппарате СНБ подразумевает, что РФ воспринимается администрацией Дж. Байдена в увязке со странами Центральной Азии. К таковым относятся пять бывших советских республик, плюс, Афганистан. При этом куратору российского направления не «вернули» Белоруссию, Украину и Молдавию. Они остались в ведении старшего директора по Европе.

Сведение российского и центрально-азиатского треков воедино было не в последнюю очередь продиктовано повышенной значимостью Афганистана для кабинета Дж. Байдена в начале его работы. Одним из центральных вопросов демократической администрации на протяжении первой половины 2021 г. являлось завершение вывода войск США из этой страны, при сохранении там проамериканского режима.

В пользу рассмотрения отношений с Россией под афганским углом говорит организационная структура профильного Директората СНБ. Как уже отмечалось, в подчинении Э. Грина находятся два директора. И один из них - по Афганистану. В настоящее время этот пост занимает Эллисон Варриккьо. Директоров по другим странам Центральной Азии в аппарате Э. Грина не выделено.

Другой важный мотив, читающийся за перераспределением территориальных полномочий в аппарате СНБ – желание «отделить» Россию от восточноевропейских республик бывшего СССР. Фактически курс кабинета Дж. Байдена в постсоветском регионе основан на стремлении добиться как можно большего размежевания между РФ, с одной стороны, и западными постсоветскими странами, с другой. В том числе за счёт подчеркивания «европейского профиля» Минска, Киева и Кишинёва, их обособленности от сферы интересов и влияния Москвы.

Непосредственным куратором РФ в территориальном блоке Э. Грина выступает Катрина Элледж. Она занимает пост директора СНБ по России. К. Элледж – профильный для российского трека специалист, выходец из системы Министерства обороны США. В числе прочего, специализируется и на украинской проблематике. Она работала в центральном аппарате Пентагона с 2001 г., занимая должности в аналитическом блоке. Последняя позиция К. Элледж в американском оборонном ведомстве – старший аналитик по России. Учитывая непрозрачность сведений о профессиональной биографии директора СНБ, нельзя исключать, что на протяжении своей карьеры она имела отношение к военной разведке (Разведывательному управлению Министерства обороны - РУМО).

К. Элледж выступает в роли «исполнительной руки» Э. Грина на российском направлении. Будучи главой профильного отдела, она занимается всем спектром вопросов, связанных с американо-российскими отношениями. К. Элледж и подчиненные ей специалисты осуществляют необходимую техническую работу, входящую в компетенцию СНБ по теме диалога с РФ.

РОЛЬ «РУССКОЙ» ГРУППЫ ВО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОМ АППАРАТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

С точки зрения своего функционала «русская» группа СНБ представляет собой, прежде всего, инструмент президентской дипломатии, отвечающий за отдельное направление. Её усилия в 2021 – начале 2022 гг. были направлены на обеспечение запросов повестки главы государства. В их числе – подготовка телефонных консультаций Дж. Байдена с В. Путиным, организация и проведение встречи в верхах в Женеве, проработка инициатив президента и его помощника по нацбезопасности в отношении РФ, подготовка и контроль за введением новых санкций и пр.

При этом видную роль в диалоге с РФ играли и другие игроки. Дж. Байден постарался «диверсифицировать» полномочия на российском треке. На нём был задействован целый ряд высокопоставленных представителей администрации, назначенных Белым домом для выполнения определённых задач. Свой объём полномочий получили директор ЦРУ Уильям Бёрнс (видный представитель «русской» и ближневосточной групп, посол США в РФ в 2005-2008 гг.), специальный посланник президента по климату Дж. Керри, топ-лица Госдепартамента во главе с Э. Блинкеном и его подопечными - заместителем госсекретаря Венди Шерман, В. Нуланд и др.

В частности, на Дж. Керри были возложены полномочия по установлению и поддержанию неформальной связи с министром иностранных дел РФ Сергеем Лавровым. В этом качестве он входил в число «застрельщиков» процесса подготовки саммита США - РФ в Женеве [14]. Также Дж. Керри, на основе своих официальных полномочий, курировал диалог с Россией по теме глобального изменения климата.

У. Бёрнс выполняет функции неофициального представителя президента по особым поручениям. Именно на него Белый дом возложил миссию проведения «предостерегающих» переговоров с Москвой в ноябре 2021 г. [15], перед новым витком эскалации вооружённого конфликта на Украине.

На этом фоне «русское» крыло аппарата СНБ выступало в качестве своего рода «штаба» по вопросам отношений с РФ при Дж. Салливане. В том, что касается оформления идей помощника президента, выработки военно-политического и политико-экономического курса на направлении, его межведомственного согласования и контроля за реализацией, пулу экспертов СНБ принадлежала ведущая роль.

С точки зрения исторических параллелей наиболее уместным представляется сравнение положения «русской» команды СНБ в 2021-2022 гг. с периодом, когда во главе Совбеза стояла К. Райс. Тогда группа специалистов по России также выступала в качестве важного инструмента обеспечения претензий и амбиций помощника президента по нацбезопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценка состояния «русской» группы в аппарате СНБ администрации Дж. Байдена в 2021-2022 гг. позволяет сделать следующие выводы.

Подлинно самостоятельной роли в системе Совбеза пул специалистов по России во главе с Э. Грином не имел. Он напрямую подчинялся Дж. Салливану. Последний располагал особыми полномочиями в том, что касалось формирования и контроля за реализацией политики США в отношении РФ.

При этом «русское» крыло СНБ выступало в качестве ведущего центра выработки курса США на российском направлении. Планирование политики, проработка повестки и инициатив в отношении России, их межведомственное обсуждение и согласование – все эти процедуры находились в ведении команды Э. Грина.

Что касается кадрового измерения, в «русской» группе СНБ наметилось фактическое доминирование выходцев из разведывательного сообщества и аппарата Минобороны. Эта тенденция прослеживалась уже в период работы администрации Д. Трампа. И в правительстве Дж. Байдена она получила своё дальнейшее закрепление. Из трёх претендентов на должность старшего директора по делам России и Центральной Азии двое (А. Кендалл-Тейлор и Э. Грин) являлись выходцами из аналитического крыла ЦРУ и лишь один (М. Рожански) – из экспертного сообщества.

В функциональном плане «русское» крыло СНБ кабинета Дж. Байдена – во многом технократическое образование, способное одинаково профессионально проработать любой сценарий развития взаимодействия с РФ. Всё зависит от предпочтений президента и его «ближнего» круга. Это подтверждается характером развития американско-российских отношений в 2021-2022 г. Сначала Белый дом делал ставку на размежевание, воплощавшееся в санкционном давлении. После саммита в Женеве наметилась тенденция к ограниченному партнёрству. А осенью 2021 г. его сменило новое серьёзное охлаждение. И «русская» группа Э. Грина с одинаковым профессионализмом принимала участие в формировании и реализации каждого из указанных форматов диалога с Москвой.

ИСТОЧНИКИ

1. Appointment of Chris Dodd as Special Presidential Advisor for the Americas. US Department of State. Press Statement. 2022. November 18. Available at: <https://www.state.gov/appointment-of-chris-dodd-as-special-presidential-advisor-for-the-americas/> (accessed: 24.01.2023).

2. Sevastopulo, D. Joe Biden poised to name foreign policy expert as Asia tsar. *Financial Times*. 2021. January 13. Available at: <https://www.ft.com/content/ac4c02f4-48a7-49f3-9a06-0c3879750b37> (accessed: 30.01.2023).

3. Khan, F. Understanding Biden's 'Asia Czar' on China. *The U.S.-China Perception Monitor*. 2022. March 30. Available at: <https://uscnpm.org/2022/03/30/understanding-bidens-asia-czar-kurt-campbell/> (accessed: 30.01.2023).

4. DeYoung, K. Biden's NSC to focus on global health, climate, cyber and human rights, as well as China and Russia. *The Washington Post*. 2021. January 8. Available at: https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-nsc-covid-climate-cyber-china/2021/01/08/85a31cba-5158-11eb-83e3-322644d82356_story.html (accessed: 24.01.2023).

5. Crowley, M. Announcing National Security Council staff appointees, Biden restores the office for global health threats. *The New York Times*. 2021. January 8. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/01/08/us/politics/announcing-national-security-council-staff-appointees-biden-restores-the-office-for-global-health-threats.html> (accessed: 27.01.2023).

6. Andrea Kendall-Taylor. Center for a New American Security. Staff. Available at: <https://www.cnas.org/people/andrea-kendall-taylor> (accessed: 24.01.2023).

7. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy. The White House. Speeches and Remarks. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/> (accessed: 30.01.2023).

8. Matthew Rojansky. Wilson Center. Experts. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/person/matthew-rojansky> (accessed: 24.01.2023).

9. Swan, J., Basu, Z. Scoop: Biden eyes Russia adviser criticized as soft on Kremlin. *Axios*. 2021. April 11. Available at: <https://www.axios.com/2021/04/10/biden-national-security-council-russia-director> (accessed: 25.01.2023).

10. Hargy R. The State Department's Northern Ireland Special Envoys and the redemption of the Good Friday Agreement. *Irish Journal of American Studies*. 2022. Issue 11. Available at: <http://ijas.iaas.ie/issue-11-richard-hargy/> (accessed: 30.01.2023).

11. Recap: Biden, Putin conclude summit. *Axios*. 2021. June 16. Available at: <https://www.axios.com/2021/06/16/biden-putin-summit-live-updates> (accessed: 25.01.2023).

12. Vazquez, M. Biden told Putin that 'things we did not do in 2014, we are prepared to do now' if Russia escalates in Ukraine, top adviser says. *CNN Politics*. 2021. December 8. Available at: <https://edition.cnn.com/2021/12/07/politics/biden-putin-call-ukraine/index.html> (accessed: 30.01.2023).

13. Condoleezza Rice. Government. The White House. President George W. Bush. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/government/rice-bio.html> (accessed: 25.01.2023).

14. Sergey Lavrov, John Kerry meet in India, discuss climate-related matters. *Hindustan Times*. 2021. April 06. Available at: <https://www.hindustantimes.com/india-news/sergey-lavrov-john-kerry-meet-in-india-discuss-climate-related-matters-101617697518812.html> (accessed: 30.01.2023).

15. Troianovski, A., Barnes, J.E. U.S.-Russia Engagement Deepens as C.I.A. Head Travels to Moscow. *The New York Times*. 2021. November 2. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/11/02/world/europe/united-states-russia-william-burns.html> (accessed: 03.04.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

МИНАЕВ Максим Викторович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела внешнеполитических исследований Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, 2/3.

Maxim V. MINAEV, Candidate of Sciences (Political), Senior Researcher, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

2/3, Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 1.06.2023 / Received 1.06.2023.

Поступила после рецензирования 15.06.2023 / Revised 15.06.2023.

Статья принята к публикации 16.06.2023 / Accepted 16.06.2023.