

JEL: D72

УДК: 327

DOI: 10.31857/S2686673022060037

EDN: GRLLJQ

Основы стратегического планирования внешней политики США

А.А. Давыдов

Центр североамериканских исследований ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН.

Российская Федерация, 1177997 Москва, ул. Профсоюзная, 23

Researcher ID: 835634

Scopus Author ID: 57203163679

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8899-8746>

e-mail: adavydov@imemo.ru

Резюме: В статье рассматривается опыт развития и работы системы стратегического планирования внешней политики Соединённых Штатов. На основе анализа действующей нормативно-правовой базы, а также документов партийно-политического, стратегического, концептуального и программного характера автором выработана модель механизма выработки стратегических планов проведения внешней политики американским государством. Автор приходит к выводу, что эволюция механизма происходила по мере качественного усложнения хозяйственных и военно-политических международных взаимосвязей связей, повышавших риски принятия некачественных политических решений. Модель может служить инструментом прогнозирования степени преемственности американских внешнеполитических подходов, а также оценки эффективности их практической реализации.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегическое целеполагание, внешняя политика США, политическая система, внешнеполитический механизм

Для цитирования: Давыдов А.А. Основы стратегического планирования внешней политики США. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022; 52(6):33-49.

DOI: 10.31857/S2686673022060037 EDN: GRLLJQ

Благодарности: Статья опубликована в рамках проекта «Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество» по гранту Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (Соглашение № 075-15-2020-783).

The Foundations of Foreign Policy Strategic Planning of the United States

Alexey A. Davydov

Center for North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN).

23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 1177997, Russian Federation.

Researcher ID: 835634

Scopus Author ID: 57203163679

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8899-8746>

e-mail: adavydov@imemo.ru

Abstract: The article examines the experience of the United States in developing their foreign policy strategic planning system. Based on the analysis of acting public laws, norms and regulatory framework, as well as on documents of partisan, strategic, conceptual and policy nature, the author has developed a model of how the American state machine develops its strategic logic in foreign policy. The author comes to the conclusion that the evolution of this mechanism was mainly fueled by a serious complication of economic and military aspects of international relations. The article describes influential interest groups, competence of the executive bureaucracy, social development trends and presence of political will as main driving forces of the goal-setting process. The gradual escalation of United States competition with great powers on global scale and the emergence of new economic and technological challenges increased the risks of making poor-quality political decisions with unfavorable long-term consequences. The author demonstrates a step-by-step functioning of the strategic planning mechanism of the U.S. diplomatic and foreign aid policies: from Democratic and Republican party platforms to joint quadrennial plans of the U.S. State Department and the Agency of International Development. The model may be useful in determining a degree of continuity of the U.S. foreign policy approaches, as well as evaluating the effectiveness of their practical implementation.

Keywords: strategic planning, strategic goal setting, US foreign policy, political system, foreign policy mechanism

For citation: Davydov A.A. The Foundations of Foreign Policy Strategic Planning of the United States. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52(6):33-49. DOI: 10.31857/S2686673022060037 EDN: GRLLJQ

Acknowledgement: The article was prepared within the project "Post-crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation" supported by the grant from Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development (Agreement № 075-15-2020-783).

ВВЕДЕНИЕ

Современное мировое развитие принципиально иначе ставит вопрос об ориентации участников международного общения. Глубокая степень переплетения глобальных и даже межличностных взаимосвязей повышает динамику международной жизни, что, в свою очередь, повышает издержки осмысленного когнитивного восприятия окружающей действительности и, соответственно, цену принятия политических решений [Дынкин А.А., Телегина Е.А., 2021].

Один из наиболее знаковых и примечательных примеров адаптации к окружающим реалиям является опыт Соединённых Штатов. Он интересен прежде всего по двум причинам. Во-первых, совокупный вес США в ключевых мирохозяйственных и военно-политических связях настолько значителен, что его можно оценивать как структурообразующий для целого ряда пространств международного общения. Понимание механизмов формирования американской логики поведения по отношению к мировым тенденциям в существенной степени может давать представление об их дальнейшем развитии [Войтоловский Ф.Г.,

2021]. Во-вторых, с конца войны американское государство поэтапно развивало механизмы не просто принятия решений, а встраивания их в русло своего стратегического планирования. Выстроенная система обеспечивает заметную преемственность внешнего курса страны, несмотря на относительно частую сменяемость реализующих его лиц [1].

В 2022 году предстоит первое обновление четырёхлетних стратегических планов ведомств исполнительной власти Соединённых Штатов после кризиса преемственности при президентстве Д. Трампа [Журавлева В.Ю., 2021]. Одним из наиболее образцовых его проявлений стал выход США из Совместного всеобъемлющего плана действий, что подтолкнуло центробежные силы среди участников американо-центричной инфраструктуры межгосударственных взаимосвязей [Давыдов А.А., Кислицын С.В., 2018]. Более того, для наиболее оперативного преодоления последствий кризиса пришедшая на его смену команда демократа Дж. Байдена была вынуждена в оперативном режиме опубликовать первый в своём роде документ взамен Стратегии национальной безопасности – Промежуточное стратегическое руководство по национальной безопасности [22].

Адекватное реагирование на ускорение динамики тенденций мирового развития в условиях глубокой взаимосвязанности участников международного общения предъявляет всё более высокие требования к качеству принимаемых государствами решений. В этой связи опыт развития и работы американской системы стратегического планирования позволит более обоснованно понимать функциональную значимость элементов её механизма, а также вырабатывать оценки эффективности реализации тех или иных национальных интересов во внешней политике.

ОБРАЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТПЛАНИРОВАНИЯ

Внешнеполитический механизм США изначально не имел ясно выраженной системы стратегического планирования, что не говорило об его отсутствии. Совокупность национальных интересов, состоявшая из экономического благополучия, сохранения независимости и безопасных для того условий, лежала в основе отношений США с другими странам на протяжении всей их истории.

Процесс формулирования и достижения Вашингтоном своих интересов длительный период времени происходил в общих рамках системы разделения властей Конституции 1787 г. При этом, одним из ключевых свойств этого процесса продолжает являться высокая степень преемственности долгосрочных внешнеполитических приоритетов США даже в условиях частой по историческим меркам смены правительств.

Эта особенность находит подробное описание в отечественной и зарубежной литературе и зачастую обозначается частью феномена «*Большой стратегии*»

(*Grand Strategy*) [Кислицын С.В., 2020]. Хотя сам термин пришёл из области военной политики, он вполне подходит для обозначения неписанного механизма выработки политическим истеблишментом США единообразного понимания наиболее жизненно важных национальных интересов и ключевых целей на пути их удовлетворения.

Существование «Большой стратегии» невозможно без наличия у неё двух взаимосвязанных элементов. Первым является её субъект – американский политический истеблишмент. Главное его свойство – воспроизводство внутренней политической культуры, связей в профессиональном сообществе и опыта построения политических стратегий, почерпнутого из наличия прямого доступа к государственной власти [Лан В., 1937]; [Кременюк В.А., Трофименко Г.А., 1984]; [Войтоловский Ф.Г., 2006]; [Patrick P., 2018].

Вторым элементом является наличие у истеблишмента видения наиболее предпочтительной для него картины мира, стремления её воплотить в жизнь. Чем более внутренне непротиворечивыми и адаптируемыми под внешние условия являются мировоззренческие принципы и чем более неконъюнктурной является их поддержка элитой, тем жизнеспособнее оказывается его «Большая стратегия».

На сегодняшний день её стержнем выступает межпартийный консенсус по преобладанию над конкурентами. Однако его первоначальный путь начинался с принципов невмешательства в дела других стран и изоляционизма [Kupchan Ch., 2020]. Это обуславливалось преобладанием в американском истеблишменте устремлений ограниченно вовлекаться в дела международной жизни, которые напрямую не затрагивали бы их интересы. Императив основывался на идее обеспечения собственного выживания посредством контроля над сопредельным пространством, пройдя поочередно от Мэйфлауэрского соглашения, идеи Светлого града на холме, до Доктрины Монро, континентальной и заморской экспансии, достигая пика в виде теории демократического мира и миропорядка, основанного на правилах.

Вовлечение США в обе мировые войны и в дела послевоенного мироустройства переломили традиционные подходы истеблишмента не вмешиваться в зарубежные противоречия [9]. Последующему возобладанию альтернативной изоляционизму политической традиции лидерства [Журавлева В.Ю., 2014]; [Шаклеина Т.А., 2015] послужили два серьёзных катализатора, которые подстегнули либеральных интернационалистов более активно вовлекаться в международную жизнь. Во-первых, в послевоенную эпоху Соединённые Штаты обладали наиболее сильным военным и финансовым потенциалом среди капиталистических стран, который они наискорейшим образом использовали для укрепления своего геополитического влияния посредством создания Организации Северо-

атлантического договора, оказания помощи Европе, глобальной сети военных баз и союзов.

Во-вторых, в середине века Вашингтон видел для себя угрозу уже иного порядка в лице Советского Союза. С образования Компартии США и до первого испытания советской атомной бомбы, создания таких международных объединений, как Всемирный совет мира, Совет экономической взаимопомощи, Организации Варшавского договора, Соединённые Штаты столкнулись с проблемами вмешательства во внутренние дела, вероятностью применения против них атомного оружия, созданием международных структур альтернативного проекта глобализации, которые ещё подкреплялись религиозно-идеологическим вызовом собственной модели общественного развития, а также серией международных конфликтов в Тихоокеанской Азии и Индокитае [Browder R., 1953]; [Zumoff J., 2003]; [Липкин М.А., 2019].

Восприятие политики СССР как экзистенциальной угрозы потребовало упорядочивания системы стратегического планирования внешней политики США. Первым шагом в этом направлении было создание при администрации Гарри Трумэна в 1947 г. Совета национальной безопасности, межведомственного аппарата консультации президента по ключевым вопросам международных отношений. За 75 лет своего существования Совет пережил внутреннюю реструктуризацию, значительно расширился, но сохранил свою ключевую функцию – выработку внешнеполитической стратегии исполнительной власти [Павлов В.В., 2016].

Включение в Совет представителей ключевых ведомств в то же время не гарантировало синхронизацию их различных подходов на международную проблематику. Отсутствие у органов власти предрасположенности иметь единообразное видение наглядно проявилось в период кризисов Вьетнамской войны и поставками вооружений в Иран в обход санкций (дело «Иран – контраст»), которые послужили поводом реформирования системы стратегического планирования. После расследования их причин президентской комиссией Дж. Тауэра и комиссиями Конгресса в 1986 г. был принят закон Голдуотера – Николса, упорядочивавший разработку центрального в области национальной безопасности доклада – *Стратегия национальной безопасности* [23].

Внедрение данного новшества в механизм стратегического планирования Соединённых Штатов до сих пор оказывает положительное воздействие для внешней политики государства в целом. Во-первых, процесс разработки такого документа способствует достижению большей степени межведомственного консенсуса, подчиняя единой логике целеполагания, и служит основой для разделения обязанностей. На основе положений СНБ дальше выстраиваются стратегические документы более низкого ведомственного и проблемного уровня. Во-вторых, открытая публикация такого документа посылала сигнал не только всей

бюрократии исполнительной власти, но также Конгрессу, определявшего бюджет ведомств, и зарубежным странам.

ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА

Стратегическое планирование в Соединённых Штатах – это непрерывный динамический многосоставной процесс. Его протекание не заложено в едином федеральном законе, описывающем все детали его функционирования. Напротив, логика выработки и реализации стратегии исполнительной власти поступательно развивалась по мере её столкновения с вызовами своему развитию [Войтоловский Ф.Г., Кувалин Д.Б., Ленчук Е.Б., 2020], образовав подразделённый на три иерархических уровня механизм.

Первым уровнем является *политический*. Ключевым фактором, влияющим на выбор государством целей и задач обеспечения национальной безопасности является политическая воля победившей в ходе избирательного процесса одной из групп политического истеблишмента США. Эта воля основывается на идеологических убеждениях, прикладных интересах, субъективном понимании этой группой окружающих процессов. Спектр политических взглядов и предпочтений победившей команды, её подходы публикуются в предвыборных программах кандидатов и их партий, озвучиваются в ходе дебатов и встреч с избирателями.

В обосновании выбора правящей группой конкретных целей и задач обеспечения национальной безопасности лежат четыре обстоятельства: предпочтения правящей группы, интересы государства (госинститутов по управлению страной), тенденции общественного развития, крупнейшие группы интересов. Эти обстоятельства равновелики в своём влиянии на процесс определения вектора стратегического планирования, но длительные перекосы в сторону одного из них способны приводить к дисбалансам, нарушающим принцип преемственности в работе государства и непрерывного цикла стратегического планирования.

Первым обстоятельством являются *потребности правящей группы*. На выбор целей и задач оказывают воздействие субъективные императивы находящейся во власти группы. Её неотъемлемым стремлением является сохранение своего присутствия во власти, прежде всего, посредством переизбрания в ближайших избирательных циклах. Прибывая во власти, группа стремится провести такие преобразования, которые удовлетворили бы интересы опорных для неё сегментов общества и государства. На решения властной группы влияют её собственные убеждения (моральные, религиозные или идеологические), экспансивные или изоляционистские, глобалистские или протекционистские, идеализированные или реалистские установки, а также прошлый профессиональный опыт определяют картину мира и инструменты взаимодействия с ним.

Ко второму обстоятельству относится *компетентность системы органов исполнительной власти*. На выбор целей и задач оказывают воздействие оценки возможностей государственных институтов для обеспечения развития системообразующих элементов государства и по нивелированию внешних вызовов посредством их нейтрализации.

Базовый критерий оценки – степень превосходства (лидерства) в ключевых системообразующих сферах общественного и международного взаимодействия. Несмотря на значительное акцентирование идейно-символических аспектов лидерства, их фактическое значение для стратегического планирования невелико. Политическое лидерство определяется не через политико-дипломатические возможности, меры и институты, не через «статусные» показатели, а через реальные факторы: военно-оборонительный, финансово-экономический, научно-технологический потенциалы.

Для оценки степени превосходства США в ключевых областях жизнедеятельности и международного общения на уровне Совета национальной безопасности, профильных ведомств, государственных экспертно-аналитических служб и институтов проводится всесторонний анализ актуальных тенденций в мировой экономике и безопасности, на региональном и страновом уровне, вычленяются среди них наиболее угрожающие американской безопасности или перспективе утраты превосходства.

Третьим обстоятельством являются *тенденции общественного развития*. На выбор целей и задач оказывают воздействие предпочтения наиболее значимых социально-политических групп общества, объединённых социально-экономическими или/и социально-психологическими особенностями. Значимость имеют как существующие на постоянной основе (религиозные убеждения, занятость в конкретной экономической отрасли, городской или сельский образ жизни, свойства этнического или семейного характера), так и конъюнктурные особенности (реакция на такие чрезвычайные обстоятельства, как теракт, война, экономический кризис, эпидемия, природные или техногенные катастрофы), актуальные на протяжении от одного до трёх президентских избирательных циклов.

Для оценки данного обстоятельства ещё на этапе избирательной кампании штабы кандидатов проводят социологические опросы, анализ экономической статистики, определяют через государственные или партийные институты характер запросов от общества к власти в административно-географическом, демографическом и иных разрезах. Такой анализ призван разработать подход к взаимодействию власти и общества для получения наибольшей поддержки в краткосрочной (на ближайших выборах) и долгосрочной перспективе (для сохранения перманентного пребывания в государственных институтах).

Наконец, четвёртым обстоятельством являются *интересы наиболее влиятельных элитных групп*. Отношения государства с лидерами экономических

отраслей, политических и интеллектуальных кругов, военно-промышленного комплекса и силовых ведомств в значительной степени определяют развитие национального потенциала страны.

Совокупность этих отношений кристаллизуют у кандидатов в органы федеральной власти определённые взгляды и подходы, на основании которых по итогу выборов в документах формулируются *национальные интересы* – базовый элемент механизма стратегического планирования, представляющий концептуально-теоретический подход выстраивания второго и третьего уровней иерархии.

Вторым уровнем является *стратегический*. Важно понимать, что, несмотря на то что в процесс разработки Стратегии национальной безопасности вовлечены все профильные в этой области ведомства, определяющим фактором является не поиск компромисса, а проведение политической линии победившей в ходе выборов силы с учётом всех мнений задействованных органов исполнительной власти. Чёткое формулирование этого уровня обязательно по федеральному законодательству [7]. Логика выстраиваемой иерархии исходит из существующих интересов, целей и задач, а не из реагирования на вызовы и угрозы. Последние рассматриваются в качестве препятствий на пути достижения целей, а не самостоятельных направлений деятельности, они могут определять тактику, но не стратегию.

Отправной точкой внешнеполитического планирования США служит Стратегия национальной безопасности, выработка которой регулируется законом «О национальной безопасности» 1947 г. с поправками закона Голдуотера – Николса 1986 г. [15]; [16]. Стратегия не является строгим юридическим документом, она фиксирует общую логику администрации, из которой формулируются политические приоритеты. Но закон обязывает формулировать в ней такие понятия, как национальные интересы, цели, задачи, а также предлагаемые формы использования имеющегося национального потенциала для их реализации. В её логике понятия «национальные интересы» – элемент иерархии стратегии, формулирующий приоритеты политики США, имеющий постоянный бессрочный характер реализации, «цели» – желаемое состояние дел в той или иной области социально-экономического развития, национальной безопасности и внешней среды на среднесрочную перспективу от четырёх до восьми лет, а «задачи» – это конкретные шаги государства, реализация которых в срок до одного президентского срока будет способствовать достижению поставленных целей.

Третьим уровнем иерархии механизма стратегического планирования является *ведомственный*. На этом уровне выработка целеполагания органами исполнительной власти происходит не дальше среднесрочной перспективы и выражается в двух типах стратегических документов.

К первому из них относятся *концептуально-стратегические документы*, общая структура которых не подчиняется строгим правилам. Они раскрывают

логику администрации и профильных органов на определённую область национальной безопасности. Издание каждого из таких документов регламентируется отдельными нормативными положениями Кодекса США и носит адресный характер, поэтому их подготовкой занимаются не все органы исполнительной власти, а преимущественно оборонные и силовые ведомства. В общей сложности подобного рода отраслевых документов за начало XX века можно насчитать чуть больше сотни [11]. Эти документы больше служат обоснованию выбранных целей и задач, являются политическими, а не формально-бюрократическими элементами системы стратегического планирования.

Ко второму же типу относятся *контрольно-исполнительные документы*, обеспечивающие работу бюрократического механизма стратегического планирования. Они подчинены единой логике планирования и отчётности, введённой законом «О работе правительства и её результатах» 1993 г. и поправками в него от 2010 г. [13]; [14]. Все федеральные органы исполнительной власти обязаны разрабатывать стратегические планы на четырёхлетний период с описанием конкретных планов работы по реализации целей и задач администрации, и не все ведомства напрямую ссылаются в своей работе на Стратегию национальной безопасности [12]; [21]. От них требуется высокая степень детализации для формирования отчётности об эффективности выполнения поставленных целей и задач. Закон обязывает федеральное правительство и почти все федеральные ведомства чётко формулировать приоритетные цели и планы их достижения [5]; [6], а в последующем отправлять их директору Административно-бюджетного управления администрации президента США [17]. Уже в этих рамках все ведомства в согласовании с профильными комитетами Конгресса формируют четырёхлетние планы, под которые выделяется финансирование и по которым потом оценивается эффективность их работы.

Таким образом, единая централизованная логика стратегического планирования в Соединённых Штатах выстроена в рамках триединого механизма, включающего поэтапную имплементацию политической линии победившей на президентских выборах команды через стратегические, а затем бюрократические механизмы государственной власти.

ПРАКТИКА ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

Работу механизма стратегического планирования и проявления в нём разницы подходов различных демократических и республиканских администраций можно наглядно проследить на примере политико-дипломатических ведомств. В структуре федеральных органов исполнительной власти они представлены Государственным департаментом и Агентством США по международному развитию (АМР) [2]. Она

разделена на несколько уровней и происходит с единой для всех федеральных ведомств периодичностью, согласно общей нормативно-правовой базе.

Наивысший уровень стратегического планирования происходит на ведомственном уровне при разработке Совместного стратегического плана (ССП; *Joint Strategic Plan*). Он вырабатывается раз в четыре года и должен вступать в силу не позднее одного года после начала работы каждой новой президентской администрации и является открытым документом. Цели и задачи ССП определяются в полном соответствии с установками более высокого уровня – Стратегией национальной безопасности, политическими заявлениями президента [10].

В президентство Б.Обамы по мере секьюритизации политико-дипломатических инструментов решения задач обеспечения национальной безопасности Госдепартамент и АМР издавали четырёхлетние обзоры дипломатии и развития (*Quadrennial Diplomacy and Development Review*) [20]. Они по статусу относились к документам концептуально-стратегического характера уровнем ниже СНБ, но выше ССП, объясняющие логику политико-дипломатической работы невоенных ведомств по аналогии с четырёхлетними оборонными обзорами Министерства обороны (*Quadrennial Defense Review*). Тем не менее, со сменой администрации в Белом доме традиция издавать такие доклады так и осталась в пределах традиционных военно-политических рамок, и новых обзоров дипломатии и развития не выходило.

Параллельно с изданием ССП подразделениями обоих ведомств готовятся совместные региональные стратегии (СРС; *Joint Regional Strategy*) и стратегии функциональных бюро (СФБ; *Functional Bureau Strategy*), а в сотрудничестве с другими ведомствами – комплексные страновые стратегии (КСС; *Integrated Country Strategy*).

Работа подразделений подчинена иерархии приоритетов. Высшей из них целью является долгосрочное видение работы подразделения, достижение которого не обязательно укладывается в четырёхлетний срок. Задачи – это конкретное измеряемое состояние дел в предметной области работы подразделений, способствующее достижению целей. Задачи дробятся на подзадачи, которые подчинены определённому краткосрочному графику их решения (12–24 месяца) и информация о которых является чувствительной, но не секретной. Подзадачи являются отправной точкой для формулирования ежедневных детализированных комплексов мероприятий для их достижения и реализации стратегии, конкретных программ и проектов [3].

Разработка последних происходит по следующим этапам: сопряжение их с приоритетами СРС, СФБ, КСС и Целями устойчивого развития (*Sustainable Development Goals*); проведение ситуационного анализа предметной области реализации программы (страна, регион, сфера международных отношений) с учётом политико-правовых, культурных, экономических, экологических, инфра-

структурных и прочих вводных; определение целей и задач, отражающих чёткое понимание проблем; описание логики того, как конкретные измеряемые мероприятия программы/проекта способствуют достижению целей и задач, какие ведомства отвечают за их реализацию, какие ожидаются масштабы работы и её результаты; выработка графика или дорожной карты работ [14].

В 2022 г. ведомствам США предстоит издание контрольно-исполнительных документов уже при администрации Джозефа Байдена. Они позволят оценить в какой степени действующая команда Белого дома сохранит преемственность во внешнеполитических подходах относительно предшественника – республиканца Д. Трампа и своих однопартийцев при Б. Обаме. Однако даже из материалов, уже изданных в две предшествующие четырёхлетки, можно проследить как определённую долю преемственности между республиканцами и демократами, так и приверженности более традиционным для их партий подходам.

За последние две президентские администрации прослеживается динамика изменения иерархии рисков и угроз. Напрямую ССП на периоды 2014–2017 гг. и 2018–2022 гг. от них не отталкивается, но приоритетность сформулированных стратегических целей и задач позволяет вывести эту иерархию. При Б. Обаме она строилась в большей степени вокруг интернационалистских инклюзивных подходов: расширение американского экономического влияния с обеспечением устойчивого развития в мире, воздействие на глобальные вызовы, экология, продвижение демократии и защита прав человека, а также обновление подходов ведения дипломатии. При Д. Трампе они стали фокусироваться на реализации прежде всего американских интересов: вопросы обеспечения национальной безопасности, стимулирование американского экономического роста, продвижение лидерства через сбалансированное вовлечение, а также обновление подходов ведения дипломатии.

При сравнении ССП администраций Б. Обамы и Д. Трампа в отстаивании интересов через невоенные инструменты наблюдается тенденция к переориентации с глобально ориентированных на национальные подходы реагирования, которые делятся на две большие предметные области [18]; [19]. Первая из них сосредотачивалась на вопросах экономического роста и внешней экспансии Соединённых Штатов. Причём сопоставление демократического и республиканского ССП демонстрирует переход к более американоцентричным методам реализации экономических интересов. США переориентировались от идеи повышения социально-экономического благосостояния во всём мире к повышению конкурентоспособности прежде всего своей страны, росту в ней числа рабочих мест посредством реализации таких мер, как достижение благоприятных условий для американского бизнеса в мире на многосторонней и двусторонней основах, борьба с мерами протекционизма и недобросовестной конкуренции, налаживание адекватной коммуникации между правительством и деловыми

кругами, облегчение высококвалифицированной иммиграции, поддержка американского производителя посредством оказания зарубежной помощи третьим странам, а также повышения их управленческой компетентности.

Второй предметной областью являлась национальная безопасность и противодействие вызовам её состояния. В этой части наблюдается отход от, скорее, позитивистских подходов по борьбе с условиями возникновения внешних угроз (например, посредством улучшения социально-экономических условий жизни общества для нивелирования генезиса терроризма и радикализма) к более предметным и традиционным мерам политико-дипломатического воздействия. К таковым, в частности, относятся ведение переговоров для разрешения конфликтов, внедрения нормативных механизмов ведения международного диалога, поиск и укрепление консолидации со странами с общими политическими подходами, оказание зарубежной помощи для удовлетворения базовых потребностей населения, а также развития практик решения национальных внешнеполитических задач США посредством потенциала третьих стран.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие системы стратегического планирования внешней политики Соединённых Штатов в значительной степени обуславливалось возрастанием их вовлечения в ведение международных дел с окончанием Второй мировой войны и с укреплением их системной значимости в структуре глобальных хозяйственных и военно-политических взаимосвязей. Причём, по мере усложнения процессов ведения международных отношений всё больше упорядочивался механизм планирования с самого верхнего уровня – принятия решений – до низового – непосредственных исполнителей выработанной стратегической линии американского государства.

Представленная модель механизма выработки стратегического целеполагания на политическом, стратегическом и ведомственном уровнях может служить исходной точкой для последующей выработки оценок эффективности осуществления того или иного внешнеполитического курса Соединённых Штатов относительно их внутренней логики функционирования. Модель ещё до вступления президентской администрации в свои полномочия позволяет более предметно формулировать вероятность преемственности курса по ключевым международно-политическим вопросам и оценку последствий отхода от прежних линий поведения.

ИСТОЧНИКИ

1. Владимир Путин: президенты США меняются, политика остаётся прежней. *Первый канал*, 09.06.2017. Available at: <https://www.1tv.ru/projects/putin/o->

filme/vladimir-putin-prezidenty-ssha-menyayutsya-politika-ostaetsya-prezhney (accessed 22.03.2022).

2. 18 FAM 301.2 DEPARTMENT OF STATE STRATEGIC PLANNING. Available at: <https://fam.state.gov/FAM/18FAM/18FAM030102.html> (accessed 20.03.2022).

3. 18 FAM 301.2 DEPARTMENT OF STATE STRATEGIC PLANNING. Available at: <https://fam.state.gov/FAM/18FAM/18FAM030102.html> (accessed 20.03.2022).

4. 18 FAM 301.4 DEPARTMENT OF STATE PROGRAM AND PROJECT DESIGN, MONITORING, AND EVALUATION. Available at: https://fam.state.gov/fam/18fam/18fam030104.html#M301_4 (accessed 20.03.2022).

5. 31 United States Code Chapter 11 – The Budget and Fiscal, Budget, and Program Information §1115-1120. Available at: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title31/subtitle2/chapter11&edition=prelim> (accessed 20.03.2022)

6. 5 United States Code §306: Agency strategic plans. Available at: [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:5%20section:306%20edition:prelim\)](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:5%20section:306%20edition:prelim)) (accessed 20.03.2022).

7. 50 United States Code §3043. Annual national security strategy report (b). Available at: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title50-section3043&num=0&edition=prelim> (accessed 20.03.2022).

8. 50 United States Code §3043. Annual national security strategy report (c). Available at: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title50-section3043&num=0&edition=prelim> (accessed 20.03.2022).

9. American Isolationism in the 1930s. *U.S. Department of State Office of the Historian, Foreign Service Institute*. Available at: <https://history.state.gov/milestones/1937-1945/american-isolationism> (accessed 23.03.2022).

10. Circular No. A-11. Preparation, Submission, and Execution of the Budget. Executive Office of the President Office of Management and Budget. The White House, 06.08.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/a11.pdf> (accessed 20.03.2022).

11. National Strategy Documents. *Homeland Security Digital Library*, 09.07.2021. Available at: <https://www.hsdl.org/?collection&id=4#Agriculture/Food> (accessed 20.03.2022).

12. Performance Framework. *Performance.gov*, 2019. Available at: https://trumpadministration.archives.performance.gov/about/objectives_about.html (accessed 20.03.2022);

13. Public Law № 103-65 «Government Performance and Results Act». Washington, D.C.: U.S. Congress, 1993

14. Public Law № 111-352 «GPRA Modernization Act». Washington, D.C.: U.S. Congress, 04.01.2011.

15. Public Law № 80-253 «National Security Act». Washington, D.C.: U.S. Congress, 18.09.1947;
16. Public Law № 99-433 «Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act». Washington, D.C.: U.S. Congress, 04.10.1986.
17. Section 230 "Agency Strategic Planning". Circular No. A-11 "Preparation, submission, and execution of the budget". Washington D.C.: Office of Management and Budget, Executive Office of the President, 28.04.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/a11.pdf> (accessed 20.03.2022).
18. State-USAID Joint Strategic Plan FY 2014-2017. Washington, D.C.: the U.S. Department of State, 2014. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/223997.pdf> (accessed 24.03.2022).
19. State-USAID Joint Strategic Plan FY 2018-2022. Washington, D.C.: the U.S. Department of State, 2014. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf> (accessed 24.03.2022).
20. The Quadrennial Diplomacy and Development Review. *The U.S. Department of State*. Available at: <https://2009-2017.state.gov/s/dmr/qddr/index.htm> (accessed 24.03.2022).
21. U.S. Federal Government Agencies: Strategic Plans 2018-2022. *Cornell University*. Available at: <https://researchservices.cornell.edu/resources/us-federal-government-agencies-strategic-plans-2018-2022> (accessed 20.03.2022).
22. McInnis K. The Interim National Security Strategic Guidance. Congressional Research Service, 03/29/2021. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798> (accessed 03/22/2022).
23. Snider D. The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision. Center for Strategic and International Studies, 15.03.1995. – 20 p. Available at: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf> (accessed 20.03.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Войтоловский Ф.Г. "Производство" интеллектуального пространства мировой политики. *Международные процессы*. 2006. Т. 4. № 2 (11). С. 100-111.
- Войтоловский Ф.Г. Стратегия США в меняющемся миропорядке: вызовы для России. *Вестник Российской академии наук*. 2021. Т. 91. № 7. С. 616-626. DOI: 10.31857/S0869587321070148
- Войтоловский Ф.Г., Кувалин Д.Б., Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы. *Проблемы прогнозирования*. 2020. № 6 (183). С. 46-55. DOI: 10.47711/0868-6351-183-46-55

Давыдов А.А., Кислицын С.В. О новом санкционном режиме США против Ирана. *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. Т. 62. № 2. С. 28-36. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-2-28-36

Дынкин А.А., Телегина Е.А. Глобализация и мировой порядок в новых реалиях постковидного мира. *Вестник Российской академии наук*. 2021. Т. 91. № 7. С. 642-647. DOI: 10.31857/S0869587321070033

Журавлева В.Ю. Американский президент в поляризованной среде: от Б. Обамы к Дж. Байдену. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 2021. Т. 14. № 3. С. 334-347. DOI: 10.21638/spbu06.2021.305

Журавлева В.Ю. Идеино-политические корни американского лидерства. *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. 2014. № 11 (539). С. 19-32.

Кислицын С.В. Современные проблемы “большой стратегии” во внешней политике США. Анализ и прогноз. *Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 4, сс.27-39. DOI: 10.20542/afij-2020-4-27-39

Кременюк В.А., Трофименко Г.А. Классовая сущность внешней политики США. Современная внешняя политика США. В 2-х тт. Отв. ред. Г.А. Трофименко. Москва: Наука, 1984. Т.2, с. 17-38.

Лан В. Классы и партии в США. Очерки по экономической и политической истории США. – М.: ИМХМП АН СССР, 1937, с. 463-502

Липкин М.А. Совет Экономической Взаимопомощи: исторический опыт альтернативного глобального мироустройства (1949-1979). М.: Весь Мир. 2019. – 184 с.

Павлов В.В. Совет национальной безопасности США в оценках современных американских исследователей. *Вестник МГИМО-Университета*. 2016;4(49):181-189. Available at: https://mgimo.ru/upload/iblock/e30/elibrary_27215382_76284310.pdf (accessed 21.03.2022).

Шаклеина Т. Лидерство и современный мировой порядок. *Международные процессы*. 2015. Т. 13. № 4 (43). С. 6-19.

REFERENCES

- Barry, P., Ross, A. Competing Visions for U.S. Grand Strategy. *International Security*. Volume 21, Number 3, Winter 1996/97. pp. 5-53
- Browder, R. The United States, the Soviet Union, and the Comintern, 1933-1935. *Russian Review*, 1953, Vol. 12, No. 1, pp. 25-39
- Davydov, A.A., Kislitsyn, S.V. O novom sanktsionnom rezhime SShA protiv Irana [On the new US sanctions regime against Iran] (In Russ.). *World Economy and International Relations*. 2018. Vol. 62. No. 2. pp. 28-36. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-2-28-36

Dynkin, A.A., Telegina, E.A. Globalizatsiia i mirovoi poriadok v novykh realiiakh postkovidnogo mira [Globalization and world order in the new realities of the post-covid world] (In Russ.). Bulletin of the Russian Academy of Sciences. 2021. Vol. 91. No. 7. pp. 642-647. DOI: 10.31857/S0869587321070033

Hart, G. The Fourth Power: A Grand Strategy for the United States in the Twenty-First Century. Oxford University Press, 2004

Kislitsyn, S.V. Sovremennye problemy "bol'shoi strategii" vo vneshnei politike SShA. Analiz i prognoz. [Modern problems of "grand strategy" in US foreign policy. Analysis and forecast] (In Russ.). Journal of IMEMO RAS, 2020, No. 4, pp.27-39. DOI: 10.20542/afij-2020-4-27-39

Kremen'yuk, V.A., Trofimenko, G.A. Klassovaia sushchnost' vneshnei politiki SShA. Sovremennaiia vneshniaia politika SShA. [The class essence of US foreign policy. Modern US foreign policy] (In Russ.). In 2 tt. Ed. by G.A. Trofimenko. Moscow: Nauka, 1984. Vol.2, pp. 17-38.

Kupchan, Ch. Isolationism. A History of America's Efforts to Shield Itself from the World. Oxford University Press, 2020. 456 p.

Lan, V. Klassy i partii v SShA. Ocherki po ekonomicheskoi i politicheskoi istorii SShA [Classes and parties in the USA. Essays on the economic and political history of the USA] (In Russ.). – Moscow: IMHMP of the USSR Academy of Sciences, 1937. – pp. 463-502

Lipkin, M.A. Sovet Ekonomicheskoi Vzaimopomoshchi: istoricheskii opyt al'ternativnogo global'nogo miroustroistva (1949-1979) [Council of Mutual Economic Assistance: historical experience of alternative global world order (1949-1979)] (In Russ.). Moscow: Ves Mir. 2019. – 184 P.

Patrick, P. Why America's Grand Strategy Has Not Changed. International Security, Vol. 42, No. 4 (Spring 2018), pp. 15-17

Pavlov, V.V. Sovet natsional'noi bezopasnosti SShA v otsenkakh sovremennykh amerikanskikh issledovatelei [The US National Security Council in the assessments of modern American researchers] (In Russ.). Bulletin of MGIMO University. 2016;(4(49)):181-189. Available at: https://mgimo.ru/upload/iblock/e30/elibrary_27215382_76284310.pdf (accessed 21.03.2022).

Shakleina, T. Liderstvo i sovremennyi mirovoi poriadok [Leadership and the modern world order] (In Russ.). International Processes. 2015. Vol. 13. No. 4 (43). pp. 6-19.

Voitolovsky, F.G. "Proizvodstvo" intellektual'nogo prostranstva mirovoi politiki. ["Production" of the intellectual space of world politics] (In Russ.). International processes. 2006. Vol. 4. No. 2 (11). pp. 100-111.

Voitolovsky, F.G. Strategiiia SShA v meniaiushchemsia miroporiadke: vyzovy dlia Rossii [U.S. strategy in a changing world order: challenges for Russia] (In Russ.). *Bulletin of the Russian Academy of Sciences*. 2021. Vol. 91. No. 7. pp. 616-626.

DOI: 10.31857/S0869587321070148

Voitolovsky, F.G., Kuvalin, D.B., Lenchuk, E.B. Strategicheskoe planirovanie v gosudarstvennom upravlenii: opyt, vozmozhnosti i perspektivy [Strategic planning in public administration: experience, opportunities and prospects] (In Russ.). // *Problems of forecasting*. 2020. No. 6 (183). pp. 46-55. DOI: 10.47711/0868-6351-183-46-55

Zhuravleva, V.Yu. Amerikanskii prezident v poliarizovannoi srede: ot B. Obamy k Dzh. Baidenu [American President in a polarized environment: from B. Obama to J. Biden] (In Russ.). *Bulletin of St. Petersburg University. International relations*. 2021. Vol. 14. No. 3. pp. 334-347. DOI: 10.21638/spbu06.2021.305

Zhuravleva, V.Yu. Ideino-politicheskie korni amerikanskogo liderstva [The American Leadership: Political and Conceptual Origins] (In Russ.). *USA ❖ Canada: Economics – Politics – Culture*. – 2014. – No. 11 (539) C. 19-32.

Zumoff, J. The Communist Party of the United States and the Communist International, 1919-1929. Doctoral thesis, University of London, 2003. Available at: <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1382502/> (accessed 22.02.2022)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ДАВЫДОВ Алексей Андреевич, кандидат политических наук, научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

Alexey A. DAVYDOV, Cand. Science (Politics), researcher of Center for North American Studies of IMEMO RAS.

23 Profsoyuznaya st., 1177997 Moscow, Russian Federation.

Российская Федерация, 1177997 Москва, ул. Профсоюзная 23.

Статья поступила в редакцию / Received 24.03.2022.

Статья поступила после рецензирования / Revised 5.04.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 7.04.2022.