



005014800

*На правах рукописи*

*Истомин*

**ИСТОМИН Игорь Александрович**

**НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США**

Специальность: 23.00.04 – политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

12 МАР 2012

МОСКВА  
2012

Работа выполнена на кафедре прикладного анализа международных проблем Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД России

Научный руководитель:

доктор политических наук  
**Шаклеина Татьяна Алексеевна**

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор  
**Рыхтик Михаил Иванович**

кандидат политических наук  
**Войтоловский Федор Генрихович**

Ведущая организация:

Санкт-Петербургский  
государственный университет

Защита состоится « 15 » марта 2012 г. на заседании Диссертационного совета Д 209.002.02 по политическим наукам при Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД России по адресу: 119454, г. Москва, просп. Вернадского 76.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО-Университета.

С авторефератом можно ознакомиться на официальном сайте МГИМО (У) МИД России [www.mgimo.ru](http://www.mgimo.ru).

Автореферат разослан « 13 » февраля 2012 г.



И.о. ученого секретаря  
Диссертационного совета

доктор политических наук  
**Т.А. ШАКЛЕИНА**

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена как сохраняющейся тенденцией к повышению наукоемкости внешней политики, так и положением Соединенных Штатов в качестве лидера в этой области. Американское сообщество исследователей-международников остается крупнейшим и наиболее авторитетным в мире. Оно не только способствует поддержанию интеллектуального превосходства США, но и становится предметом подражания для других стран. Изучение опыта его развития и деятельности дает богатый эмпирический материал для выведения теоретико-методологических оснований анализа роли экспертов во внешнеполитическом процессе, а также формулирования практических выводов относительно особенностей формирования американской стратегии на международной арене. Такие заключения носят особую ценность с учетом способности Соединенных Штатов оказывать существенное влияние на обеспечение реализации национальных интересов Российской Федерации, и сохранения высокой волатильности российско-американских отношений.

Объект исследования — деятельность политико-академического комплекса США.

Предмет исследования — система научно-аналитического обеспечения принятия внешнеполитических решений в Соединенных Штатах.

Ключевые понятия. С учетом существующих лакун в отечественной литературе и потребности в четком понятийном аппарате исследования, требуется дать следующие рабочие определения ключевых явлений, анализируемых в работе:

Политико-академический комплекс — это система различных по структуре, источникам финансирования и формам деятельности экспертных организаций, участвующих в обслуживании потребностей политического и экономического истеблишмента в научном знании и прикладной аналитике при формировании, реализации и оценке эффективности государственного курса

страны. Данная работа посвящена изучению деятельности части политико-академического комплекса, работающего на принятие государственных решений по внешней политике США.

Научно-аналитическое обеспечение внешней политики представляет собой совокупность результатов исследовательской деятельности, доступной государственному аппарату и релевантной тем международным событиям, процессам и явлениям, которые затрагивают национальные интересы соответствующей страны. В фокус исследования попадают вопросы

Цель работы – изучение эволюции, современного состояния и функционирования системы научно-аналитического обеспечения внешней политики США.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании последовательно решались следующие задачи:

1. Формулирование теоретико-методологических подходов к анализу влияния экспертов на внешнеполитический процесс;
2. Анализ особенностей структуры и современного состояния политико-академического комплекса США с учетом опыта его исторической эволюции;
3. Изучение конкретных примеров взаимодействия администраций Дж. Буша-мл. и Б. Обамы и экспертного сообщества при выработке внешнеполитических решений;
4. Разработка схемы анализа влияния экспертов на внешнеполитический процесс.

Источниковая база исследования охватывает широкий круг материалов, которые могут быть разбиты на следующие группы:

1. Заявления и выступления по внешнеполитическим вопросам официального руководства Соединенных Штатов, а также политические и юридические документы, согласованные и подписанные Соединенными Штатами и их международными партнерами.

2. Нормативно-правовые акты федерального правительства США, регулирующие деятельность исследовательских организаций и внешнеполитического аппарата.

3. Заявления и выступления по внешнеполитическим вопросам кандидатов на президентских выборах 2008 г. и представителей их избирательных штабов.

4. Материалы официальных сайтов и отчетные доклады о своей деятельности ведущих американских исследовательских центров, таких как Институт Брукинга и Фонд наследия.

5. Статистические данные относительно развития системы высшего образования в США и системы исследовательских центров.

6. Исследовательские интервью, взятые автором у представителей администраций Б. Клинтона и Дж. Буша-мл., а также ведущих исследовательских центров и университетов.

7. Экспертные публикации, по проблемам американской политики на российском направлении за период с середины 2008 по середину 2009 годов и в отношении иракского конфликта за период с 2003 по 2007 год, представляющие собой непосредственные примеры научно-аналитического обеспечения внешней политики.

Степень научной разработанности проблемы. Проведенное исследование опирается на работы широкого круга авторов, посвященные различным аспектам международно-политических и внутривнутриполитических взаимодействий.

Прежде всего, вопросы влияния научно-аналитического сообщества на выработку внешнеполитического курса страны затрагиваются в литературе по анализу внешнеполитического процесса. Среди авторов, работавших над этой темой необходимо упомянуть В.Н. Конышев<sup>1</sup>, С.В. Картунова<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Конышев В. Н. Принятие внешнеполитических решений в США. - СПб: СПбГУ, 2007.

<sup>2</sup> Картунов С.В. Современная внешняя политика России: стратегия избирательной вовлеченности. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2009.

Н.А. Косолапова<sup>3</sup>, Д.А. Ланко<sup>4</sup>, М.А. Хрусталева<sup>5</sup>, Г. Аллисона<sup>6</sup>, А. Минтца и К. ДеРуена<sup>7</sup>, Дж. Розенау<sup>8</sup>, Р. Снайдера, Х. Брака и Б. Сапина<sup>9</sup>, В. Хадсон<sup>10</sup>, П. Хааса<sup>11</sup>.

Одновременно, более глубокому пониманию роли экспертов в политическом процессе и ее обусловленности особенностями политической системы способствует освоение теоретических выводов специалистов в области исследования государственной политики. Даже несмотря на нацеленность, преимущественно, на анализ решений по вопросам внутренней политики, для раскрытия темы настоящего исследования представляло интерес изучение работ А.А. Дегтярева<sup>12</sup>, М. Аткинсона и У. Колемана,<sup>13</sup> Г. Брюера и П. де Леона<sup>14</sup>, Дж. Кингдона<sup>15</sup>, М. Козна, Дж. Марш и Дж. Олсена<sup>16</sup>, П. Сабатира, Х. Джекинса-Смита и К. Уибла<sup>17</sup>.

<sup>3</sup> Косолапов Н.А. Внешнеполитическое сознание: категория и реальность // Очерки теории и политического анализа международных отношений. М.: НОФМО, 2002. С. 207-222; Косолапов Н.А. Анализ внешней политики: основные направления исследований // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991-2002. Хрестоматия. В 4 томах. – М.: РОССПЭИ, 2002. – С. 420-431

<sup>4</sup> Ланко Д.А. Практика принятия внешнеполитических решений: учебное пособие. – СПб.: СПбГУ, 2010.

<sup>5</sup> Хрусталева М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. – М.: НОФМО, 2008.

<sup>6</sup> Allison G.T. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. – Boston: Little, Brown and Company, 1971.

<sup>7</sup> Mintz A., DeRouen Jr K. Understanding Foreign Policy Decision Making. – Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

<sup>8</sup> Rosenau J.N. The Scientific Study of Foreign Policy. – New York: Nichols Pub Co, 1980.

<sup>9</sup> Snyder R.C., Bruck H.W., Sapin B., Hudson V., Chollet D.H., Goldgeier J.M. Foreign Policy Decision-Making (Revisited) – New York: Palgrave, 2002.

<sup>10</sup> Hudson V.M. Foreign policy analysis : classic and contemporary theory. – Lanham : Rowman & Littlefield Pub., 2007.

<sup>11</sup> Haas, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. // International Organization. – 1992. – №1; Adler E., Haas P. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program // International Organization. – 1992. – №1.

<sup>12</sup> Дегтярев А.А. Принятие политических решений : учеб. пособие для вузов. – М. : Кн. дом "Университет", 2004.

<sup>13</sup> Atkinson M.M., Coleman W. Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance // Governance: an International Journal of Policy and Administration. – 1992. – №2.

<sup>14</sup> Brewer G.D., deLeon P. The Foundations of Policy Analysis. – Monterey: Brooks/Cole, 1983.

<sup>15</sup> Kingdon J.W. Agendas, Alternatives and Public Policies. – Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Educational Publishers, 1995.

<sup>16</sup> Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice // Administrative Science Quarterly. – 1972. – №1

<sup>17</sup> Sabatier P.A. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. // Policy Sciences. – 1988. – №2-3; Sabatier P.A., Jenkins-Smith H.C. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment // Theories of Policy Process / ed. by P. Sabatier. Boulder: Westview Press, 1999; Sabatier P.A., Wible C. The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarification // Theories of policy process, Second Edition / ed. by Paul A. Sabatier. – Boulder: Westview Press, 2007; Wible C.M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2007. – №1.

Кроме того, анализ влияния результатов исследовательской работы на политические взаимодействия требовало ознакомления со спецификой социологии науки и в особенности развития социальных дисциплин, которыми занимались такие авторы как И. Валлерстайн<sup>18</sup>, О. Конт<sup>19</sup>, Т. Кун<sup>20</sup>, К. Поппер<sup>21</sup>, Р. Мертон<sup>22</sup>, Т. Парсонс и Т. Сторер<sup>23</sup>. К ним примыкают современные дискуссии о релевантности фундаментальных исследований в сфере международных отношений задачам прикладного анализа. В них критически оценивается направление развития научно-исследовательских программ в американских университетах, а также выявляются содержательные и социальные причины происходящих изменений.<sup>24</sup>

Решение поставленных в работе задач требовало освоения широкого пласта исторической литературы. В том числе с работами авторов, исследовавших эволюцию американского университетского сообщества, таких как К. Лукас<sup>25</sup>, Д. Сзантон<sup>26</sup>, Дж. Телли<sup>27</sup>, Д. Энгерман<sup>28</sup>. К ним же стоит отнести работу отечественных авторов под редакцией С. Супяна, посвященную анализу системы американских исследовательских университетов<sup>29</sup>.

<sup>18</sup> В частности, он выступал одним из ведущих авторов исследования *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences* – Stanford: Stanford University Press, 1996.

<sup>19</sup> Конт О. Курс позитивной философии // Антология мировой философии. Т. 3. – М.: Мысль, 1971

<sup>20</sup> Кун Т. Структура научных революций. – М.: АСТ: АСТ Москва, 2009.

<sup>21</sup> Поппер К. Логика и рост научного знания. М.: Прогресс, 1983.

<sup>22</sup> Мертон Р. Социальная теория и социальная структура М.: АСТ: АСТ Москва, 2006.

<sup>23</sup> Парсонс Т., Сторер Н. Научная дисциплина и дифференциация науки // Научная деятельность: структура и институты. М.: Прогресс, 1980; Сторер Н. Отношения между научными дисциплинами // Научная деятельность: структура и институты. М.: Прогресс, 1980.

<sup>24</sup> Wallace W. Truth and Power, monks and technocrats: theory and practice in international relations // *Review of International Studies*. – 1996. – №3; Leppold J. Is Anyone Listening? *International Relations Theory and the Problem of Policy Relevance* // *Political Science Quarterly*. – 1998. – №1; Leppold J., Nincic M. *Beyond the Ivory Tower: International Relations Theory and the Issue of Policy Relevance*. NY: Columbia University Press, 2001; Smith R.M. Should We Make Political Science More of a Science or More about Politics? URL: <http://people.reed.edu/~gronke/pol210-f02/smith.pdf>, дата просмотра 19.02.2010; Jentleson B. The Need for Praxis: Bringing Policy Relevance Back In // *International Security*. – 2002. – №4; Walt S.M. The Relationship between Theory and Policy in International Relations // *Annual Review of Political Science*. – 2005.

<sup>25</sup> Lucas C.J. *American Higher Education: a History*. 2nd edition. NY: Palgrave Macmillan, 2007

<sup>26</sup> Szanton D.L. Introduction: The Origin, Nature and Challenges of Area Studies in the United States // *The Politics of Knowledge: Area Studies and the Disciplines* / ed. by David L. Szanton – Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2004.

<sup>27</sup> Thelin J. *A History of American Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

<sup>28</sup> Engerman D.C. *Know Your Enemy: the Rise and Fall of America's Soviet Experts*. – Oxford: Oxford University Press, 2009.

<sup>29</sup> Исследовательские университеты США: механизм интеграции науки и образования / под ред. С. Супяна. – М.: Маристр, 2009.

Отдельную группу работ составляют труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные эволюции, организации и функционированию негосударственных исследовательских центров, влияющих на внешнюю политику страны. Эта тематика разрабатывалась такими специалистами, как Н.Ю. Беляева и Д.Г. Зайцев<sup>30</sup>, Ф.Г. Войтоловский, С.М. Самуйлов<sup>31</sup>, П. Абельсон<sup>32</sup>, Э. Виденбаум<sup>33</sup>, П. Диксон<sup>34</sup>, Дж. Макгэн<sup>35</sup>, Э. Рич<sup>36</sup>, Д. Рицци<sup>37</sup>, Дж. Смит<sup>38</sup>, Д. Стоун<sup>39</sup>, К. Уивер<sup>40</sup>.

Наконец, тема работы тесно связана с еще одним значимым пластом литературы, посвященной изучению интеллектуальной эволюции американской внешнеполитической мысли. В работах американских авторов эти вопросы отчасти раскрываются в уже упомянутых трудах посвященных функционированию негосударственных экспертных центров, а в отечественных исследованиях оно составляет отдельное крупное направление анализа. Среди специалистов внесших наибольший вклад в его разработку необходимо

<sup>30</sup> Беляева Н.Ю., Зайцев Д.Н. «Фабрики мысли» и центры публичной политики как субъекты экспертного обеспечения политики // Политика. – 2008. – №4; Зайцев Д.Г. Аналитические центры как субъекты политического процесса. Автореферат диссертации на соискание степени кандидата политических наук. – М.: ЦМЭМО, 2009.

<sup>31</sup> Самуйлов С.М. Внешнеполитический механизм США: эволюция, реформирование, проблемы. – М.: Прометей, 2009.

<sup>32</sup> Abelson D. American Think-Tanks and Their Role in US Foreign Policy. – NY: Palgrave Macmillan, 1996; Abelson D.E. A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy. – Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006; Abelson D. Do Think Tanks Matter?: Assessing the Impact of Public Policy Institutes. – Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009.

<sup>33</sup> Weidenbaum M. The Competition of Ideas: The World of Washington Think Tanks. – Washington: Transaction Publishers, 2008.

<sup>34</sup> Диксон П. Фабрики мысли. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2004.

<sup>35</sup> McGann J. The Competition for Dollars, Scholars and Influence in the Public Policy Research Industry. – Lanham: University Press of America, Inc., 1995.

<sup>36</sup> Rich A. Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise. – New York: Cambridge University Press, 2004.

<sup>37</sup> Ricci D.M. The Transformation of American Politics: The New Washington and the Rise of Think Tanks – New Haven, Conn.: Yale University Press, 1993.

<sup>38</sup> Smith J.A. The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. – New York: The Free Press, 1991.

<sup>39</sup> Stone D. Introduction: think tanks, policy advice and governance // Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas / ed. by D. Stone, A. Denham. Manchester, New York: Manchester University Press, 2004; Stone D. Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes // Public Administration. – 2007. – №2.

<sup>40</sup> Рич Э., Уивер К.Р. Пропагандисты и аналитики: «мозговые центры» и политизация экспертов // Pro et Contra. – 2003. – №2.

упоминать Э.Я. Баталова<sup>41</sup>, Р.Г. Богданова и А.А. Кокошина<sup>42</sup>, Ф.Г. Войтоловского<sup>43</sup>, И. Кобринскую<sup>44</sup>, А.С. Макарычева<sup>45</sup>, Т.А. Шаклеину<sup>46</sup>, И.Л. Шейдину<sup>47</sup>.

Научная новизна заключается в комплексном и системном рассмотрении состояния и деятельности политико-академического комплекса США на внешнеполитическом направлении.

Теоретическая значимость работы заключается в дальнейшем развитии методик анализа внешней политики. Важным результатом стало систематическое изучение существующих теоретических наработок, в сфере исследования процесса выработки решений, адаптация их к оценке влияния на него экспертов и построение соответствующей концептуальной модели (многоуровневой схемы анализа научно-аналитического обеспечения внешней политики), а также определение особенностей ее применения в отношении процесса выработки решений в США. Она строится с учетом прикладной потребности выявления как степени влияния результатов исследовательской деятельности на осуществляемый внешнеполитический курс, так и последствий их реализации на развитие международно-политической ситуации. При этом политико-академический комплекс рассматривается как целостная система разнотипных организаций, выполняющих схожие и взаимодополняющие функции.

Практическая значимость работы обусловлена возможностью применения полученной схемы при анализе конкретных внешнеполитических

<sup>41</sup> Баталов Э.Я. Мировое развитие и мировой порядок: анализ современных американских концепций. - М.: РОССПЭН, 2005.

<sup>42</sup> Богданов Р.Г., Кокошин А.А. США: информация и внешняя политика. - М.: Наука, 1979.

<sup>43</sup> Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка 1940-2000-е гг. - М.: Крафт+, 2007.

<sup>44</sup> Кобринская И.Я. «Мозговые тресты» и внешняя политика США. - М.: Международные отношения, 1986.

<sup>45</sup> Макарычев А.С. Идеи для политики: эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х – начало 1960-х гг.). Н.Повгород: Издательство Нижегородского университета, 1998.

<sup>46</sup> Шаклеина Т.А. Россия и США в новом мировом порядке. Дискуссии в политико-академических сообществах России и США (1991-2002). - М.: Институт США и Канады РАН, 2002; Шаклеина Т.А. Российско-американские отношения в конце первой декады XXI века // Россия и Америка в XXI веке. - 2008. - №3. URL: [http://www.rusos.ru/?act=read&id=89#\\_ftn22](http://www.rusos.ru/?act=read&id=89#_ftn22), дата просмотра: 17.09.2011; Шаклеина Т.А. Будущее диалога между Россией и США: выбор после выборов // Индекс безопасности. - 2008. - №3

<sup>47</sup> Шейдина И.Л. США: «Фабрика мысли» на службе стратегии. - М.: Наука, 1973.

ситуаций. В результате обеспечивается возможность выработки более точных представлений относительно параметров, определяющих позицию отдельных государств в отношении тех или иных международных ситуаций. Кроме того, настоящее исследование фиксирует современное состояние и тенденции эволюции экспертного сообщества США, оценивает сильные и слабые стороны существующего политико-академического комплекса страны. Эти сведения могут быть использованы для более глубокого понимания американской глобальной стратегии, а также изучения возможности заимствования опыта Соединенных Штатов для развития отечественной системы научно-аналитического обеспечения внешней политики.

Результаты исследования могут способствовать более глубокому пониманию внешнеполитического курса США, в том числе на российском направлении. Такие знания особенно важны соответствующим Департаментам Министерства иностранных дел, Комитетам Государственной Думы и Совета Федерации, Аппарату Совета безопасности Российской Федерации.

Теоретико-методологическая база. В основу работы положен логико-интуитивный метод политического анализа с элементами моделирования. Она опирается на традиции системного подхода к изучению международных отношений и мировой политики.<sup>48</sup> В этой связи она совмещает элементы социологического структурно-функционального анализа и конкретно-исторического исследования, сформировавшегося в рамках отечественной школы изучения международных отношений.<sup>49</sup> Подобный дуализм позволяет составить многомерную картину процесса эволюции и современного состояния американского политико-академического комплекса.

В работе применяются методики качественного анализа отдельных ситуаций. В отношении каждого из рассматриваемых в ней сюжетов

---

<sup>48</sup> См. Богатуров А.Д., Косолапов П.А., Хрусталев М.А. Очерки теории и политического анализа международных отношений. – М.: НОФМО, 2002; Хрусталев М.А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. – М.: НОФМО, 2008;

<sup>49</sup> Богатуров А.Д. Понятие мировой политики в теоретическом дискурсе // Международные процессы. – 2004. – №1. – С. 23-24

используется методика «черного ящика».<sup>50</sup> Таким образом, процесс выработки внешнеполитических решений изучается путем сопоставления информации поступающей политическому руководству Соединенных Штатов с действиями США на международной арене. Одновременно в работе задействуется методика фокусированного структурированного сравнения отдельных ситуаций.<sup>51</sup> В связи с этим для изучения были выбраны два примера научно-аналитического обеспечения внешней политики Соединенных Штатов на основе принципа наименьшего подобия.

На основе проведенного анализа были сформулированы следующие основные положения, выносимые на защиту:

1. Политико-академический комплекс США оказывает реальное влияние на процесс формирования и содержание внешнеполитического курса страны. Сложилась культура взаимодействия между политической элитой и экспертным сообществом, опирающаяся на опыт совместной социализации. Существует система организаций нацеленных на консультирование руководства страны.

2. Характерной чертой деятельности политико-академического комплекса США является высокий уровень децентрализации экспертного сообщества и конкуренции между отдельными исследовательскими организациями и даже отдельными исследователями. С одной стороны, его развитие в этом направлении определяется особенностями политической системы, в которой многочисленные ведомства соперничают между собой за влияние на процесс выработки решений. Соответственно они заинтересованы в поддержке со стороны авторитетных независимых субъектов. С другой, оно стимулируется вкладом частных организаций в создание и поддержку аналитических центров. Даже институты, получавшие финансирование федерального правительства на контрактной основе, в том числе в эпоху

<sup>50</sup> Методика системного анализа, приведенная в политические исследования Д. Истона (см. Easton D. A. System Analysis of Political Life. – New York: John Wiley Inc., 1963)

<sup>51</sup> George A.L., Bennett A. Case Study and Theory Development in the Social Science. – Cambridge: MIT Press, 2005. – P. 67-72

правительственного интервенционизма (в 1940-1960-е годы), развивались в значительной степени за счет частных средств и в качестве неправительственных центров. Такой путь выстраивания политико-академического сообщества требует масштабной инфраструктуры финансовой поддержки, включающей филантропические фонды, фонды целевого капитала и систему налогового стимулирования корпоративных спонсоров и частных лиц.

3. Конкуренция оказывает амбивалентное влияние на качество научно-аналитического обеспечения. С одной стороны она способствует большей независимости, стремлению к большей оперативности и практической значимости, а с другой ведет к фрагментации и упадку систематических исследований. В условиях конкуренции, происходит также расширение функциональной нагрузки деятельности исследовательских организаций, что не всегда положительно сказывается на качестве их аналитической работы. Типичным для американских исследовательских организаций является совмещение аналитической деятельности с другими видами работы, такими пропаганда и лоббизм.

4. Усиление рыночных механизмов в конце XX – начале XXI века ведет к смешению исследовательской и пропагандистской деятельности, усилению позиций идеологизированных экспертных организаций. Фундаментальным вызовом для научно-аналитического обеспечения внешней политики остается диалектическое противоречие между верифицируемой точностью и политической релевантностью. Хотя оно изначально заложено в специфике социального запроса, в современной практике США оно приобрело гипертрофированные формы разрыва между значительной частью фундаментальной университетской наукой и политико-академическим комплексом. Нынешняя институциональная структура способствует закреплению и углублению существующих различий. В то время как многие университеты и академическая корпорация в целом стимулируют

методологический пуризм в ущерб практической применимости получаемых знаний, ряд автономных исследовательских центров поощряет все большую политизацию и идеологизацию знания.

5. Осевая тема, вокруг которой ведутся дискуссии в американском исследовательском сообществе, связана с поиском адекватного соотношения преобразовательного и адаптивного начал в американской внешней политике. Влиятельная группа экспертов отстаивает необходимость экспорта американских стандартов и ценностей для достижения интересов национальной безопасности США. В то же время, ряд специалистов убежден в малой реалистичности, и даже опасности подобных планов. Таким образом, спор разворачивается в инструментальной плоскости – исследователи не могут согласиться относительно того достаточно ли у США возможностей для реализации преобразовательной политики.

Систематическое изучение влияния экспертов на выработку внешнеполитического курса государства должно строиться на основе трехуровневой модели, которая охватывает содержательные, структурные и процессуальные аспекты этого явления.

Апробация. Результаты исследования апробированы в докладах автора на Зимнем методологическом институте международных отношений "Образы действия в международной системе", организованном Научно-образовательным форумом по международным отношениям в 2009 г., всероссийских научных конференциях молодых ученых в Институте мировой экономики и международных отношений в 2010 и 2011 годах, шестом Конвенте российской ассоциации международных исследований и пятом Всероссийском конвенте политологов. Они также использовались при подготовке и проведении семинарских занятий по курсам «Великие державы в современном мире», «Внешняя политика России на американском направлении», «Практикум анализа международных ситуаций» в рамках программ магистерской подготовки МГИМО (У) МИД России.

## II. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура работы определена, исходя из целей и задач исследования, и способствует максимальному раскрытию заявленной в заглавии темы. Она включает введение, три главы, заключение и список использованных источников и литературы.

Во *введении* обосновывается актуальность темы, определяются объект и предмет исследования, формулируются его цели и задачи, оценивается степень разработанности проблемы в научной литературе, раскрывается научная новизна диссертации, характеризуется методологическая основа работы, приводится ее теоретическая и практическая значимость и апробация результатов исследования.

В *первой главе* формулируются теоретико-методологические основания исследования. Современное состояние теоретической базы изучения научного обеспечения внешней политики характеризуется сохраняющейся неполнотой и фрагментарностью. Соответственно, требуется систематизация и существенное дополнение существующего опыта генерализации знаний относительно участия экспертного сообщества в процессе выработки внешнеполитических решений. В основе такой работы должно лежать понимание специфики результатов исследовательской деятельности и их применимости при формировании внешней политики. Научно-аналитическое обеспечение оказывается наиболее эффективным, когда обеспечена взаимосвязь между общетеоретическими построениями, концепциями и моделями среднего уровня и конкретно-прикладными разработками, а также баланс в изучении субъектов и систем международных взаимодействий. Недостаточное внимание к одному из звеньев снижает полезность внешнеполитической экспертизы. В настоящее время в американском исследовательском сообществе наблюдается разрыв между прикладной аналитикой, непосредственно ориентированной на оптимизацию внешнеполитического курса США и фундаментальной наукой. Одновременно, университетское сообщество Соединенных Штатов на протяжении нескольких

десятилетий с конца 1970-х годов, по крайней мере, на уровне общетеоретических построений большее внимание уделяло выработке системных моделей зачастую в ущерб изучению поведения субъектов. Оно также чрезмерно увлечено стремлением к наукообразности и методологической изощренности зачастую в ущерб прикладной полезности и практической применимости результатов. Дополнительную устойчивость существующим дисбалансам придает их закрепление в исследовательских программах крупнейших школ и важнейших институтах воспроизводства профессиональной традиции: научных журналах и послевузовской подготовке.

Одновременно с систематизацией типов знаний, входящих в понятие научно-аналитического обеспечения внешней политики, в первой главе определяются характеристики информационно-аналитического продукта, запрашиваемого на различных стадиях процесса выработки решений. Кроме того в первой главе выявляются структурные условия, при которых исследователи приобретают возможность оказывать воздействие на формулирование внешнеполитического курса.

С точки зрения динамики внешнеполитического процесса научно-аналитическое обеспечение способно влиять на выработку внешнеполитических решений в двух основных измерениях. В долгосрочной перспективе оно оказывает косвенное воздействие на формирование долгосрочных стереотипов и моделей восприятия и оценки международно-политических ситуаций. Тем самым оно может вносить существенный вклад в конструирование когнитивных структур, опираясь на которые руководство страны определяет подходы к внешней политике.

Непосредственное влияние на внешнеполитический процесс носит краткосрочный характер и осуществляется в процессе передачи лицам принимающим решения различных видов информации, дополняющей, уточняющей и верифицирующей сведения, которые они получают от государственного аппарата в отношении текущих международно-политических

ситуаций и вызовов. На разных стадиях выработки политических решений подобная информация может включать диагностику релевантных явлений, прогнозирование перспектив их эволюции, формулирование рекомендаций по адекватному реагированию и оценку совершенных действий. В настоящем исследовании основное внимание было уделено именно второму измерению воздействия экспертов на внешнеполитический процесс.

Сам он представляет собой борьбу разнообразных коалиций персональных, институциональных и социальных субъектов, конкурирующих за закрепление своих предпочтений в качестве официальной политики в отношении определенной международной ситуации, процесса или иного внешнего субъекта. Этим условиям влияние исследователей на формулирование политики заключается в том, что предоставляемая ими информация смещает соотношение сил в пользу одной из них. Потенциал такого влияния зависит от композиции коалиций, изначального соотношения сил и степени напряженности отношений между ними, а также наличия или отсутствия консенсуса внутри экспертного сообщества по поводу предоставляемой информации.

*Вторая глава* посвящена выявлению устойчивой специфики американского сообщества исследователей-международников и особенностей его современного состояния.

За более чем столетнюю историю система научно-аналитического обеспечения внешней политики США претерпела многочисленные структурные и организационные трансформации, менялись задачи и порядок ее функционирования. Вместе с тем, она неизменно оставалась существенным элементом внешнеполитического механизма. Начиная с первой половины XX века, привлечение исследовательского сообщества к решению государственных задач оставалось неотъемлемой чертой внешнеполитического процесса в США. В то же время, приращение наукоемкости американского курса происходило неравномерно. Его динамика определялась, прежде всего, трансформацией

международной среды и эволюцией положения и роли США в мировой политике.

Переход на новую стадию совершенствования аппарата научно-аналитического обеспечения, неизменно включал организационные инновации (распространение элитных ассоциаций, финансируемых федеральным правительством институтов или экспертно-пропагандистских центров). Содержание этих инноваций, в большей степени определялось логикой господствовавших в тот момент идейно-политических течений внутри США (либеральный прогрессизм, правительственный интервенционизм, антирегулятивный консерватизм). В то же время становление и развитие политико-академического комплекса США происходило не односторонне. Его история включает и примеры кризисов, и периоды скептического отношения к вкладу исследовательского сообщества во внешнюю политику со стороны общества и политической элиты (в том числе, эпоху межвоенного изоляционизма, во времена поствьетнамского разочарования в истеблишменте и на этапе эйфории после окончания «холодной войны»).

Вместе с тем, многие первоначальные черты американского сообщества исследователей-международников сохранились до нашего времени. В первую очередь, к ним относятся ведущая роль частной инициативы в создании и финансировании исследовательских организаций и принципы конкурентной борьбы между экспертами за внимание государственного аппарата и политического руководства (не случайно, в США в отношении экспертных дискуссий часто используется метафора «рынка идей»). Во многом эти особенности остаются уникальными характеристиками американского исследовательского сообщества.

В настоящее время американский политико-академический комплекс включает широкий спектр организаций, в разной степени ассоциированных с основным потребителем своей продукции – правительством США. Прежде всего, при каждом сравнительно влиятельном ведомстве, участвующем в

формировании внешней политики, действуют особые подразделения, специализирующиеся на анализе и прогнозировании. Одновременно Соединенные Штаты заказывают значительное количество работ внешним организациям в форме государственных закупок. Высокую степень отдачи от таких разработок обеспечивает системный характер работы заказчика с экспертами и интерактивность этого процесса. В процессе подготовки соответствующих докладов исполнители имеют возможность уточнять с представителями ведомств постановку задачи, консультироваться с ними по всему кругу вопросов, связанных с исследованием, они получают даже доступ к секретной информации, в той мере в какой это необходимо.

Более того, некоторые исследования они получают практически бесплатно от центров полностью спонсируемых частным сектором. Тем самым, правительство эксплуатирует стремление экспертов оказывать влияние на выработку решений. Сама возможность воздействия на внешнеполитический процесс, также как и способность продемонстрировать финансирующим институт организациям близость к властным кругам зачастую являются достаточными стимулами, чтобы специалисты были готовы давать консультации руководителям страны, не требуя специальной оплаты своих усилий.

В результате в зависимости от специфики отдельных ведомств складываются различные модели взаимодействия с исследовательским сообществом. В то время как Пентагон и разведывательное сообщество имеют возможность прямого финансирования исследований, в которых они заинтересованы, у других ведомств такие возможности существенно ограничены. Соответственно, Государственный департамент и Совет национальной безопасности в большей степени опираются на неформальные консультации. Комитеты Конгресса используют формат парламентских слушаний для приглашения экспертов.

При том, что для США характерна относительно высокая степень открытости экспертных разработок в сравнении с другими странами, опубликованные материалы составляют лишь видимую часть айсберга. Наиболее чувствительные доклады, в том числе автономных от государства институтов носят конфиденциальный или даже секретный характер. Существует широкий спектр механизмов и стимулов, направленных на повышение заинтересованности компаний и даже частных лиц в спонсировании исследовательских организаций. К ним относятся и система налоговых вычетов, и регулирование деятельности фондов целевого капитала (эндаументов), и традиция репутационного поощрения, и многие другие инструменты, но главное возможности исследовательского лоббизма. То есть опора на экспертные разработки для обоснования определенной политики правительства. Естественно, осознание выгод от поддержки исследователей требует стратегического мышления на долгосрочную перспективу.

Экспертное сообщество и государственный аппарат в Соединенных Штатах связаны плотной сетью формальных и неформальных, публичных и непубличных взаимодействий. Дополнительную прочность существующим связям придает регулярный опыт совместной социализации, который обеспечивается за счет систематического обмена кадрами между исследовательскими организациями и правительственными ведомствами. В частности, в Соединенных Штатах уделяют большое внимание привлечению экспертов из исследовательских организаций на работу во внешнеполитические ведомства на должности среднего и высокого уровня. Такая практика на политическом жаргоне получила название принципа «вертящихся дверей». Представители аналитических институтов и университетов регулярно приходят в правительство с тем, чтобы через несколько лет вернуться частный сектор (либо обратно к исследованиям, либо в бизнес). Таким образом, обеспечивается регулярный приток новых идей вместе с их носителями, теми, кто хочет их воплощать. Выявление скрытой части осуществляемых контактов составляет

одно из наиболее значимых препятствий в изучении опыта научно-аналитического обеспечения внешней политики США, которая лишь отчасти может быть решена аналитически.

В *третьей главе* анализ сфокусирован на изучении конкретных примеров воздействия экспертов на корректировку внешнеполитического курса. В первую очередь, рассматривается опыт формирования политики администрации Б. Обамы на российском направлении. К моменту ее прихода к власти российско-американские отношения находились в наиболее глубоком кризисе со времен «холодной войны». После августа 2008 г. перед руководством США стояла дилемма, связанная с выбором принципиального направления дальнейшей политики. В этот момент множество специалистов выступило с рекомендациями относительно альтернативных вариантов будущего курса. Стратегия, которая была выбрана в итоге, соответствует общему кооперативному настрою большинства экспертов, но, в действительности, отражает целевые ориентиры ограниченной группы специалистов. Она ориентирована, в конечном счете, на постепенное преобразование России в соответствии с американскими представлениями. Стимулы к такой эволюции, по мнению американских специалистов, будут формироваться в процессе сотрудничества по постепенно расширяющейся повестке дня: от традиционных вопросов безопасности к экономической, экологической и иной проблематике. Такая стратегия отлична как от политики жесткого навязывания преобразований, так и от курса на ограниченное взаимодействие по международно-политической тематике.

Второй сюжет, рассматриваемый в третьей главе, призван прояснить значение научно-аналитического обеспечения в середине срока правления администрации. Предметом анализа стало решение президента-республиканца Дж. Буша-мл. о корректировке военно-политической стратегии в Ираке. В 2006 г. после ряда последовательных ошибок в инициировании и ведении конфликта перед его администрацией стояла задача прекращения

разрастающейся гражданской войны в этой стране. С учетом значимости для международных позиций и авторитета США эта ситуация стала предметом особенно пристального изучения американского исследовательского сообщества. Принятое решение также отражало мнение лишь части экспертов, но при этом их роль в его проработке была исключительно велика. Эксперты Американского института предпринимательства, принявшие наиболее активное участие в выработке окончательного решения, систематизировали и представили выводы более широкого эпистемологического сообщества, выступавшего за корректировку образа действий США в Ираке с опорой на знания в области подавления движений сопротивления. В условиях, снижения уровня детерминированности внешнеполитического поведения, они обеспечили одну из коалиций необходимыми аргументами и позволили конкретизировать ее позицию. Их выводы помогли воздействовать на колеблющихся членов администрации, включая президента, дополнив их убеждения относительно интересов США в Ираке, предоставлениями о конкретных целях, стратегии и тактике. Таким образом в работах исследователей была изложена систематическая программа действий. Она была направлена на реализацию интересов США, в том понимании, которого придерживалось высшее руководство страны, выдвигала реалистичную цель снижения уровня насилия в короткие сроки и создание условий для политического диалога и восстановления инфраструктуры, и определяла серию конкретных мероприятий для ее достижения. Выводы группы развенчивали положения, защищаемые конкурирующей коалицией о бесполезности вооруженной силы для урегулирования конфликта. Тем самым, они позволили, расширить число приверженцев стратегии наращивания американского присутствия и переориентации американских сил на более активные действия.

Анализ опыта формирования политики в отношении иракского конфликта в 2006-2007 годах и на российском направлении в 2008-2009 годах подтвердил ранее сформулированные концептуальные и теоретические

положения. В обоих случаях имела место борьба коалиций сторонников различных стратегий поведения, в обоих случаях исследователи повлияли на соотношение сил между ними, в обоих случаях прикладной анализ базировался на теориях более высокого уровня абстракции. Одновременно, подтвердилась теоретическая гипотеза о том, что собственно аналитических достоинств экспертных разработок недостаточно для оказания воздействия на выработку решения, они должны быть комплиментарны априори существующим убеждениям влиятельной части заинтересованных участников внешнеполитического процесса. При этом рассмотренные случаи продемонстрировали значение таких параметров как фокус и своевременность анализа.

Изученные сюжеты подтверждают, что в консультирование правительства вовлечено множество экспертов, представляющих различные типы организаций, включая университеты и консалтинговые компании. Вместе с тем, ведущую роль играют исследовательские центры, специализирующиеся на анализе и выработке рекомендаций для правительства, напрямую неаффилированные с более крупными организациями. Большая часть исследований не была напрямую санкционирована руководством страны, их проведение становилось результатом частной инициативы. Превалирующее влияние автономных исследовательских центров объясняется не только их ориентированностью на прикладной анализ в интересах внешней политики страны, но и предпринимаемыми ими усилиями по отстаиванию и лоббированию своих рекомендаций.

Анализ, проводившийся подразделениями правительства, носил преимущественно непубличный характер, а его результаты не всегда раскрывались. Вместе с тем, рассмотренные случаи свидетельствуют, что такие работы не обязательно оказывают большее влияние на внешнеполитический курс, чем рекомендации неправительственных экспертов. В условиях, сложного выбора, когда присутствуют различия в позициях отдельных членов

администрации, а также, когда новое правительство еще только формируется, грамотный и оригинальный внешний совет может содержать дополнительные сведения, необходимые для выработки решения. Более того, разобранные случаи также свидетельствуют, что статус рабочих групп аффилированных с Конгрессом, а также других двухпартийных начинаний, хотя и способствует более широкому публичному освещению результатов, не дает решающих преимуществ при формулировании политики. Более того, он может нести даже определенные негативные последствия для судьбы предлагаемых рекомендаций.

Изученные внешнеполитические ситуации также подтвердили существование как поля принципиального консенсуса, так и идеологических расхождений внутри американского истеблишмента, определяющего содержательное наполнение дискуссий относительно международно-политического курса страны. В основе американского внешнеполитического сознания лежит убеждений в американской исключительности и необходимости сохранения американского превосходства в мировой системе. Осевое противоречие проходит между теми, кто уверен, что Соединенным Штатам необходимо адаптировать мировое пространство в соответствии со своими представлениями и интересами и теми, кто считает, что эта задача не решаема. Гибкость и инициативность внешнеполитического курса США обеспечивается, в том числе за счет того, что американские эксперты на постоянной основе обеспечивают планирование альтернативных вариантов стратегий и внешнеполитических мероприятий для обоих лагерей. Это гарантирует политике Соединенных Штатов высокую вариативность и инициативность вне зависимости от конкретного соотношения сил среди американской элиты.

Анализ конкретных ситуаций также подтвердил взаимосвязь между теоретическим знанием в сфере политологии и изучения международных отношений и прикладным политическим анализом. Вместе с тем, не всегда она

носит явно выраженный и однозначный характер. Одни и те же концептуальные схемы (например, идея демократического мира) могут использоваться для формулирования противоположных выводов (в частности, о соотношении кооперативности и конфронтационности в американской политике в отношении России). Напротив, различные теоретические объяснения (концепции борьбы с движениями сопротивления и этно-конфессиональной войны) могут приводить к одним и тем же выводам (необходимости расширения участия американских вооруженных сил в конфликте). Таким образом, связь между теоретическими схемами и прикладным анализом не является ни однозначной и ни прямой. Степень полезности существующих моделей в значительной степени зависит от субъективного выбора аналитика.

Опыт конкретно-исторического изучения примеров из опыта международной деятельности США позволил систематически организовать методологические подходы к изучению научно-аналитического обеспечения внешней политики государства в форме трехуровневой схемы. Первый, содержательный уровень определяет круг вопросов, в отношении которого востребованы экспертные разработки, и ответы, которые готовы предложить исследователи. Второй, структурный уровень связан с анализом системы институтов, составляющих политико-академический комплекс, а также композиции коалиций субъектов, конкурирующих за закрепление своих предпочтений в качестве официальной политики. Наконец, третий, процессуальный уровень охватывает процессы взаимодействия между экспертным сообществом и государственным руководством. Три уровня взаимно дополняют друг друга и зависят друг от друга. Таким образом, комплексное изучение научно-аналитического обеспечения невозможен, если анализ на одном из них упущен.

В *заключении* подводятся итоги работы, и формулируются основные выводы диссертационного исследования, а также прослеживается возможность

применения знаний при изучении политико-академического комплекса США к совершенствованию отечественной системы научно-аналитического обеспечения внешней политики. Проведенное исследование подтверждает, что внешняя политика США опирается на мощный научно-аналитический аппарат, способствующий повышению ее инициативности и эффективности. Экспертное сообщество США интегрировано как в процесс выработки внешнеполитического курса, так и в его информационно-пропагандистское сопровождение. Оно также является значимым источником рекрутирования кадров для государственного аппарата. Следует констатировать, что несмотря на отдельные трудности и противоречия, система научно-аналитического обеспечения внешней политики США доказала свою успешность в выполнении стоящих перед ней задач.

Вместе с тем, повторить ее успех путем простого копирования американских институтов и механизмов невозможно. Хотя политико-академический комплекс США на протяжении длительного времени остается моделью для других стран, многие принципиальные черты его организации и деятельности остаются уникальными. Они отражают специфику выполняемых им функций, стоящих перед ним целей и задач и имеющихся в его распоряжении ресурсов, а также особенности построения американского государственного аппарата и его взаимоотношений с обществом. Существующие структурные, процессуальные и субстанциональные различия (то есть различия на всех выявленных аналитических уровнях) делают прямое заимствование американских рецептов для России малоэффективными. Показателен тот факт, что в других странах Запада, включая Великобританию, близкую Соединенным Штатам культурно и исторически, система научно-аналитического обеспечения выработки решений существенно отличается.

В то же время, следует обратить внимание на ряд принципов, заложенных в политико-академический комплекс США, которые обеспечивают его успех. Прежде всего, это ориентированность на практический результат и четкое

целеполагание, выделение адекватных временных, интеллектуальных и финансовых ресурсов для решения поставленных задач, разработка альтернативных стратегий реагирования на международные вызовы, интерактивность работы заказчика с исследовательскими организациями, многоуровневый характер взаимодействия между экспертным сообществом и государственным аппаратом. Воплощение этих принципов в отличной от американского опыта и учитывающей специфику политической системы страны форме способствует задействования государством потенциала экспертного сообщества для повышения эффективности внешнеполитического планирования.

Основные результаты исследования изложены в публикациях автора (общим объемом в 4,7 авторских листа) в научных и аналитических изданиях, включая четыре статьи в ведущих периодических научных журналах из списка ВАК:

1. Руководство Америкой: пособие для начинающего президента // Международные процессы. - 2009. - № 3
2. Инфляция силы: формула победы в современной войне // Международные процессы. - 2010. - № 1
3. Неистошимый мессанизм американской идеи // Международные процессы. - 2010. - № 2
4. Институциональная эволюция внешнеполитической мысли США в 2000-х годах // Международные процессы. - 2010. - № 3.
5. Фабрики внешнеполитической мысли США // Мировая политика: новые проблемы и направления: сб. научн. статей / под ред. М.М. Лебедевой. — М.: МГИМО-Университет, 2009
6. Механизм научно-аналитического обеспечения внешнеполитического процесса в США // Вестник МГИМО-Университета. - 2009. - № 6
7. Американские аналитики о европейской безопасности // Международная жизнь. - 2010. - № 3

8. Breaking Through to The Other Side: Knowledge and Policy Making in Negotiations // PIN points Network Newsletter. - 2010. - № 35

9. Международные кризисы и система научно-аналитического обеспечения внешней политики США // Кризисные явления в мировой экономике и политике (Мировое развитие. Выпуск 6) / отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, А.В. Кузнецов. - М.: ИМЭМО РАН, 2010