



На правах рукописи

СТАРКИН Сергей Валерьевич

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО
СООБЩЕСТВА США: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ,
МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ
ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

- 1 ДЕК 2011

Нижний Новгород
2011

Работа выполнена на кафедре международных отношений
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный консультант: Заслуженный деятель науки РФ, д. и. н.,
профессор Колобов Олег Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор технических наук, профессор
Беляев Иван Иванович

доктор политических наук, профессор
Грачев Сергей Иванович

доктор исторических наук, профессор
Шмелев Борис Александрович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
университет

Защита состоится «28» декабря 2011 года в 11 часов на заседании
Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном
университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород,
ул. Ульянова, д. 2, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке
Нижегородского государственного университета по адресу: 603950, г.
Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 1.

Автореферат разослан « 9 » ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент

 Семенов О.Ю.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года декларирует, что «Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются: в развитии демократии и гражданского общества, повышении конкурентоспособности национальной экономики; в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации; в превращении Российской Федерации в мировую державу, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира»¹.

При этом существенной особенностью переходного состояния современной международной системы является тот факт, что Соединенные Штаты, не сумев создать однополярный мировой порядок, остаются самой мощной военной и экономической державой, с которой Россия должна взаимодействовать. В данном контексте имеются как сферы совпадения интересов, так и значительные противоречия.

Практика исторической коммуникации СССР и США на протяжении десятилетий «холодной войны» показала, что одной из основных причин просчетов на «американском направлении» было отсутствие адекватного понимания советским руководством нюансов американского политического процесса. В частности, традиционно недооценивалась роль внутренних факторов и законодательной власти, гипертрофировалась либо минимизировалась роль специальных служб в процессе принятия внешнеполитических решений и т.д.

Анализ внешней политики современной России показывает, что инерция наложения на традиции политической культуры США существенных характеристик российских политических процедур в

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. URL: www.scrf.gov.ru.

значительной степени сохранилась. Это чревато совершением новых ошибок в политическом измерении и, соответственно, нанесением значительного ущерба национальным интересам России.

В данном ракурсе особую актуальность приобретает необходимость более глубокого научного обобщения и предметного понимания причинно-следственных связей и взаимоотношений в рамках внешнеполитического механизма США и его влияния на международную политику.

Разведка в качестве государственного института является важнейшим элементом политической системы, в известной степени обеспечивая превосходство одного государства над другим. Разведывательная деятельность государства исторически тесно связана не только с внешнеполитическими, внешнеэкономическими, но и с идеологическими задачами любой страны на том или ином этапе ее развития.

Общеизвестно, что на современном этапе развития США существенно возросло значение тех стратегических подходов в области внешней политики и безопасности, где разведывательные органы играют заметную роль. Концептуальные документы по вопросам национальной безопасности, разработанные после 11 сентября 2001 г., заняли достойное место в рамках правового поля и являются прямым руководством к действию для разведывательного сообщества. Американские аналитические центры приняли активное участие в подготовке стратегических документов администрации, стали не только инструментом для разработки официальной политики США, но и акторами влияния на государственные структуры и учреждения. Функционирование таких институтов подкрепляется и обслуживается разведывательными органами с их уникальными возможностями агентурного и технического проникновения. Воплощаемые в жизнь стратегии в области разведки и национальной безопасности соответствуют таким документам, как доклад Национального совета по разведке «Контурные мирового будущего. Проект 2020», где содержатся прямые инструкции разведсообществу США по организации противостояния

модернизации России и укреплению экономической мощи Китая, а также по фактической ликвидации государственности умеренных арабских стран.

Деятельность экспертно-аналитических институтов американской разведки, являющаяся предметом исследования диссертации, выступает в качестве одной из важнейших функций разведывательного сообщества, связанных с участием в политическом процессе. Освещение диалектики вовлечения сотрудников аналитического блока американской разведки в процесс принятия внешнеполитических решений, составляет суть данной работы.

В связи с изложенным, актуальность настоящего исследования предопределена необходимостью объективного и адекватного понимания механизмов формирования и реализации внешней и внутренней политики США с точки зрения участия в данных механизмах экспертно-аналитических институтов разведывательного сообщества. Это понимание позволит, во-первых, свести к минимуму вероятность новых ошибок в отношениях с самой мощной мировой державой и способствовать формированию благоприятной внешней среды для осуществления инновационного реформаторского курса, проводимого руководством России. Во-вторых, это значительно повысит шансы на развитие стабильных, предсказуемых отношений с США в формате формулы — «партнер-соперник». В-третьих, на основе таких знаний и понимания бесполезным представляется перенесение некоторых аспектов положительного зарубежного опыта на российскую почву с учетом соответствующей специфики.

Раскрытие выбранной темы, находящейся на стыках политологии с другими общественными науками (юриспруденция, история, теория международных отношений, психология и т.д.), позволяет оценить перспективы дальнейшей трансформации не только американского разведывательного сообщества (РС), но, в известной мере, всей традиции американской практической политики и политической системы на современном этапе. Междисциплинарное комплексное рассмотрение

сформулированных задач (от правовых аспектов формирования и зарождения разведывательно-аналитических институтов до различных форм участия экспертов разведки в решении стратегических вопросов, затрагивающих жизненно важные национальные интересы США) является первой в отечественном политологическом дискурсе попыткой систематизации материалов по эволюции аналитической деятельности американского РС.

Степень научной разработанности проблемы. Существует обширная отечественная и зарубежная историография, рассматривающая различные элементы функционирования американского государственного механизма, освещающая диалектику взаимодействия президента, конгресса и разведывательного сообщества США.

Фундаментальные труды российских ученых, посвященные рассмотрению процесса формирования внешнеполитического курса США, а также анализу теоретических аспектов национальной безопасности США, послужили исходной базой для разработки и изучения конкретной тематики разведывательно-аналитического механизма. В данном ключе следует назвать работы Г.А. Арбатова, Э.Я. Баталова, А.М. Белоногова, А.Д. Богатурова, А.А. Громыко, Н.В. Загладина, Ю.А. Иванова, А.А. Кокошина, Н.А. Косолапова, И.Н. Панарина, С. М. Рогова, В.А. Савельева, О.О. Хохлышевой, П.А. Цыганкова, Б.А. Шмелева и других.

Отдельную группу трудов отечественных ученых составляют работы, предметом которых выступают вопросы взаимодействия президента и конгресса США и институциональные аспекты процесса принятия внешнеполитических решений. Сюда относятся исследования С. Б. Маринина, Г.А. Трофименко и П.Т. Подлесного В.И. Борисюк, Т.З. Джапаридзе, Н.Г. Зяблюка, Н.А. Сахарова, Г.В. Дегтева, С.Б. Паречиной. В них дается анализ механизмов американской внешней политики, описывается тенденция к усилению исполнительной власти, изучается влияние характера отношений президента и конгресса на внешнюю политику США. Указанные авторы концентрируют свое внимание на изучении

института президентства, его эволюции, современного состояния, сущностных характеристик, особенностей функционирования, методов воздействия на конгресс и роли в формировании внешней политики. Уже сам исследовательский подход предполагает, что субъектом данного взаимодействия является, скорее, исполнительная власть, в то время как законодательная ветвь выступает в основном в качестве объекта воздействия.

Не обращаясь специально к проблемам разведывательного сообщества, указанные ученые, изучая различные аспекты американской внутренней и внешней политики, формируют методологическую базу исследований в рассматриваемой сфере.

Рассмотрению специфики функционирования механизмов политической системы США и внешнеполитического процесса посвящены исследования А.И. Уткина, В.В. Согрина, С.М. Самуйлова. Особо необходимо отметить вклад нижегородской школы американистики под руководством профессора О.А. Колобова в данный пласт политологических исследований. Результатом плодотворной работы О.А. Колобова и его учеников А.А. Сергунина, А.С. Макарычева, А.А. Корнилова, М.И. Рыхтика, Д.Г. Балуева, И.В. Рыжова, О.В. Сафроновой и других стали глубокие исследования системы принятий внешнеполитических решений в США, факторов лоббизма, участия представителей экспертно-аналитического комплекса в политическом процессе. В указанных работах рассматриваются вопросы безопасности, анализируются такие понятия как стабильность, национальный интерес, национальная и международная безопасность и т.д.

Непосредственно деятельности американской разведки посвящены работы И.В. Пыхалова, С.И. Грачева, М.Ю. Дундукова, Н.Л. Семина.

Следует отметить, что при всей обширности отечественной научно-исследовательской литературы по американистике, проблемы функционирования разведывательно-аналитических институтов в политической системе США до настоящего времени не являлись предметом комплексного анализа на основе междисциплинарного подхода.

В зарубежной литературе также можно выделить несколько групп исследований. В первую группу следует включить труды, посвященные общим теоретическим вопросам, касающимся функционирования политической системы США, ее механизмов в области внешней и внутренней политики. Это работы К. Крэбба, Дж. Джавитса и Д. Келлераманна, Ф. Бриггса, Л. Фишера, Р. Нойштадта, Р. Спитцера. Среди работ по внешней политике США стоит выделить книги Г. Киссинджера, З. Бжезинского, Р. Барнета, Р. Даллека, Л. Лелупа.

В США сложился целый ряд школ в изучении истории американской разведки. Эти школы различаются как в концептуальном, так и в прикладном отношении. Одним присущ апологетический подход, основанный на официальных установках правительства, другие придерживаются критического взгляда на деятельность секретных ведомств на основе либеральных ценностей, далеко не всегда разделяемых представителями спецслужб. Ряд американских исследователей увлечены «теорией заговора» и рассматривают историю разведслужб в ее рамках. В связи с этим, наибольшую ценность представляют работы тех авторов, которые намеренно избегают идеологических оценок и политизированного осмысления проблем. Несмотря на то, что их труды отличают фрагментарность и описательность изложения, именно они уделяют наибольшее внимание источникам, скрупулезно исследуют и описывают факты, добиваясь научной объективности.

Одним из наиболее распространенных жанров в американской научной литературе является подготовка коллективных сборников, главы в которых написаны отдельными авторами, следующими собственным методологическим подходам. В работах подобного рода, посвященных вопросам развития разведывательного сообщества США, как правило, используется метод *case study*, т.е. рассматривается разведывательно-аналитический механизм в контексте конкретной политической ситуации. Практическая цель подобных исследований — выявить недостатки в формате

взаимодействия разведки с политикоформирующими кругами и предложить рекомендации по их совершенствованию.

Соответственно, рекомендации по оптимизации данного взаимодействия нацелены на реформирование бюрократических структур, т.е. носят, прежде всего, институциональный характер.

Литература о деятельности разведывательно-аналитических институтов оставляет смешанное представление. По выражению М. Ловентала, «литература об анализе богата»², в то время как Дж. Гентри считает, что она не так многочисленна и «преисполнена суждений, оторванных от реальности», содержит фактологические ошибки, в ней проявляется невежество пишущих, а также упускаются теоретические аспекты дисциплины³.

Большинство трудов носит описательный характер и обычно ограничивается исследованием того, как бюрократия организует производство аналитического знания, кратко упоминая при этом ключевые логические ошибки или заблуждения. А. Хальник верно резюмировал состояние исследований о разведывательно-аналитическом комплексе, заметив что «деятельность аналитических институтов разведки — самая захватывающая и все же наименее понимаемая и признаваемая часть разведывательного процесса»⁴.

Нарастающее количество новых данных, имеющих высокую политическую актуальность, обусловили специфику историографии рассматриваемой темы. Эта специфика связана с недостатком комплексных исследований деятельности экспертно-аналитических институтов разведсообщества США в 1947— 2000 - х гг., прямых и косвенных результатов его реорганизации, а также перспектив взаимоотношений американских разведывательных аналитиков с обществом и государством, их участия в решении внутри- и внешнеполитических задач. В связи с этим,

2 Lowenthal M. Intelligence: From Secrets to Policy. Washington, DC, 2008. P. 96.

3 Gentry John A. Lost Promise. P. 207.

4 Hulnick A. S. Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century. Westport, CT: Praeger, 1999. P. 13.

возрастает значение оригинальных источников, научной и специальной периодики, работ зарубежных экспертов.

Теоретическим аспектам разведывательного анализа как механизма функционирования аналитических институтов разведки посвящены монографии Б. Берковитца, А. Гудмана, Р. Беттса, Д. Блауфарба, С. Брекинриджа, Д. Колдвилла, С. Симбала, Д. Дефа, Х. Форда, Д. Гентри, Ш. Кента, Л. Тейтельбаума.

В освещении теоретических вопросов вовлечения разведывательного сообщества США во внешнеполитический процесс и систему принятия политических решений свой вклад внесли такие авторы, как Ч. Америкер, Х. Ашман, Ч. Бэнкс, А. Бейхман, Р. Бест, Р. Блэкстоун, А. Боузмэн, Б. Чапман, С. Крабб, Т. Фрэнк, Л. Гамильтон, Р. Хилсмен, М. Лоувенталь и др.

Несмотря на обилие литературы о деятельности разведывательных служб, лишь несколько исследований изучают роль аналитических институтов разведки в процессе принятия решений. Их можно классифицировать в соответствии с уровнем анализа: индивидуальные, организационно-бюрократические и государственные.

- Исследования на индивидуальном уровне анализа рассматривают то, каким образом индивидуальные характеристики конкретного руководителя и конкретного производителя разведывательной информации (РИ) отражаются на применимости разведпродукта. В данном контексте изучаются психологические факторы — как черты индивидуума создают барьеры для эффективного использования РИ. Используются психологические теории: когнитивный диссонанс и ощущение завершенности. Это инструменты для проверки отношения лица, принимающего решения, к разведпродукту.

Другие исследования не фокусируются на потребителе, рассматривая характеристики поставщика РИ. Логическое обоснование таких исследований заключается в том, что методы работы и характеристики производителя РИ могут определять восприятие продукта потребителем.

- Исследования на организационно-бюрократическом уровне базируются

на теоретической работе Грэхэма Эллисона⁵ и утверждают, что разведслужбы играют аналогичную роль по сравнению с прочими государственными ведомствами. Поэтому вес и влияние разведпродукта определяется статусом разведслужбы в бюрократической иерархии. Основной вывод состоит в том, что разведслужбы, принадлежащие какому-либо министерству (минобороны в США), автоматически повышают свое влияние на процесс принятия решений. Другие исследования концентрируются на культурных различиях между руководителем, принимающим решение, и разведсообществом. Согласно им, основная проблема заключается в том, что руководитель ожидает от разведки прямых и четких ответов на политические вопросы, а производитель РИ испытывает разочарование от ограниченной роли разведсообщества в процессе принятия решений.

- Исследования государственного уровня демонстрируют, как конкретные характеристики государства определяют степень влияния продукта аналитических институтов разведки на процесс принятия политических решений. Эти исследования, концентрируясь на трех основных переменных: виде режима; серьезности стоящих перед ним угроз; и «разведывательной культуре», приходят к выводу, что в демократических странах влияние разведывательно-экспертных институтов выше, чем в тоталитарных. В странах, сталкивающихся с угрозой своему существованию, разведка становится доминирующим фактором в принятии внешнеполитических решений.

По мнению автора, перечисленным группам исследований присущи две слабые стороны: отсутствие удовлетворительного системного объяснения того, когда и при каких условиях продукты разведывательных институтов влияют на процесс принятия решений. Вторая слабость относится к применяемой методологии. Большинство работ используют метод *case studies*: рассматривают опыт одного руководителя или один эпизод, что

⁵ Allison Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown, 1972.

делает обобщение выводов крайне затруднительным. В настоящем исследовании автор пытается преодолеть указанные недостатки, предлагая концепцию взаимоотношений «политик — разведывательно-аналитические институты», основанную на совокупности переменных.

Взаимодействие разведывательных институтов с представителями исполнительной ветви власти, участие разведывательного сообщества в формулировании стратегии национальной безопасности, влияние разведки на принятие политических решений, отношение политикоформирующих кругов к деятельности разведки рассматривается в трудах Э. Кристофера, В. Дунна, Дж. Эдвардса, Д. Ферриса, Х. Форда, Дж. Гаррисона, Д. Гартхофа, М. Ханделя, Дж. Хельгерсона, Х. Хейманна, Л. Джонсона, Т. Пурсель.

Историко-политологические аспекты функционирования разведывательного сообщества и непосредственно сотрудников экспертно-аналитического блока, функции и роль разведывательно-аналитических институтов как внешнеполитического инструмента в историческом контексте подробно рассмотрены в работах С. Амброза и Р. Иммермана, Э. Кристофера и Д. Дилкса, Дж. Картера, П. Крадока, А. Дарлинга, М. Ловенталя, Дж. Ранелага и других.

Оценка различных аспектов взаимодействия американского разведывательного сообщества с конгрессом, вопросы и проблемы надзора за деятельностью разведки со стороны законодательной ветви власти, сравнительный анализ диалектики взаимоотношений с разведкой в периоды «демократических» и «республиканских» конгрессов раскрыты в работах С. Амброза, Г. Ашмана, Д. Барретта, Р. Беста, Х. Борна, Дж. Элиффа, П. Джилла, Л. Джонсона, Ф. Кайзера, Д. Лимана, Дж. Перкинса, Дж. Ранелага, Ф. Смиста и других авторов.

В целом, труды зарубежных историков и политологов содержат ценный фактологический материал, основываются на широкой базе источников, представляют самые разные точки зрения, однако нередко «политизированы» и лишены серьезной методологической базы.

Объектом исследования в диссертации выступает внешнеполитический процесс США в его целостной, институционально-политической трактовке. **Предметом** исследования являются концептуальные основы, механизмы и технологии деятельности экспертно-аналитических институтов американского разведывательного сообщества в условиях глобализации.

Целью диссертации является комплексное рассмотрение генезиса, эволюции и особенностей функционирования аналитических институтов американского разведывательного сообщества как специфического компонента политического процесса.

Для реализации поставленной цели представляется необходимым решить следующие исследовательские задачи:

1. Исследовать концептуальную и теоретико-методологическую базу деятельности американских разведывательно-аналитических институтов.
2. Рассмотреть функции, принципы и механизмы работы аналитического комплекса разведки в условиях глобализации.
3. Определить причины и специфику возникновения аналитических институтов разведывательного сообщества США.
4. Выявить основные технологии, используемые аналитическими институтами разведки США во внешнеполитическом процессе.
5. Описать роль и значение разведывательно-аналитических институтов в процессе формирования и реализации внешней политики США с учетом специфики американской политической культуры.
6. Раскрыть особенности организационного механизма разведывательной информационной поддержки президентских администраций.
7. Охарактеризовать диалектику взаимодействия экспертно-аналитических институтов разведсообщества с конгрессом в контексте внешнеполитического процесса.

Научная новизна исследования. Впервые в отечественной литературе автор проводит комплексное политологическое исследование функционирования аналитических институтов разведывательного

сообщества США. В основу данной работы положено исследование процессов динамики современного внешнеполитического процесса и трансформации тенденций глобального развития, рассмотрение деятельности американских политических институтов, изучение генезиса и эволюции аналитической парадигмы разведывательной работы.

В частности, проведена новая для российской политической науки системная оценка причин, условий, целей и последствий реформ аналитических институтов разведывательного сообщества США с учетом изменения его роли в американской внутренней и внешней политике.

Детально рассмотрены концептуально-теоретические основы деятельности разведывательно – аналитических институтов США.

Сформулировано авторское определение термина «разведывательный анализ».

Выявлены базовые характеристики и традиционные основания, определяющие функционирование американских разведывательно-аналитических институтов и установлены особенности их изменений в условиях трансформации геополитической среды.

Осуществлен комплексный анализ роли и места аналитических институтов разведки США в процессе принятия внешнеполитических решений.

Проанализировано взаимодействие между политикоформирующими кругами и разведывательными экспертами в контексте различных типов стратегической культуры.

Разработана типология взаимоотношений аналитических институтов разведки с ведущими политическими акторами.

Представлены процессы генезиса и эволюции основных аналитических институтов американской разведки. Дана концептуальная характеристика Национальной разведывательной оценки и ее значение для американской разведывательной культуры.

Выявлены стратегические принципы управления информационно-аналитическими институтами разведывательного сообщества США на современном этапе.

Охарактеризованы основные факторы, определяющие характер взаимодействия аналитических институтов разведки с президентскими администрациями в контексте внешнеполитического процесса.

Проведен сравнительный анализ потребителей развединформации из конгресса и исполнительной ветви власти. Рассмотрен алгоритм разведывательно-информационного обеспечения деятельности конгресса.

Теоретико-методологические основы исследования. В соответствии с формулировкой объекта и предмета работы автор применяет совокупность принципов и методов, позволяющих реализовать цели и задачи диссертации, обеспечить достоверность полученных результатов.

Исследование носит междисциплинарный характер, синтезируя теории безопасности, международных отношений, политологии, политической психологии. Диссертация строится на основе сравнения и обобщения концептуальных подходов различных школ мысли, представленных в теории международных отношений, как части общей политологии.

Общефилософской методологической базой диссертации являются законы и категории диалектики, использование которых в комплексе с историческим и системным подходами предоставили автору возможность всесторонне проанализировать особенности изучаемого предмета исследования, проследить и рассмотреть эволюцию его развития, идентифицировать закономерности функционирования. Автор опирался на диалектическую методологию в интерпретации причинной обусловленности явлений, что потребовало выявить структуру и системные качества американского разведывательного сообщества, его внутренние противоречия, а также противоречия с иными политическими феноменами и общественной системой в целом.

Системный подход, став основополагающим в данной работе, дает возможность представить разведывательное сообщество США как систему, включающую в себя устойчивые элементы, между которыми устанавливаются определенные связи, в совокупности образующие структуру системы. Каждый из элементов выполняет определенную функцию, необходимую для поддержания целостности системы. Согласно указанному подходу, общество (система) представляет собой совокупность крупных элементов (подсистем) и совокупность отдельных позиций, занимаемых субъектами, а также ролей, соответствующих этим позициям. Состояние и поведение крупных элементов объясняется, прежде всего, потребностями в выполнении функций и ролей, вследствие чего главной задачей исследования является выявление элементов системы, их функций и способов связи между ними.

Важнейшим методологическим приемом диссертации выступает исторический подход, предполагающий изучение общественно-политических явлений через их происхождение, эволюцию, трансформацию, а также комплексное выявление связей и взаимодействия каждого феномена с другими. Опираясь на этот подход, диссертант стремился глубоко изучить генезис аналитических институтов американского разведывательного сообщества, проследить влияние различных политических процессов на формирование данных институтов, рассмотреть их взаимодействие с разными по структуре и политической направленности явлениями современного мира.

Исторический подход понимается в данной работе как современный результат и итог накопления опыта и извлечения уроков из предшествующей деятельности разведывательно-аналитических институтов. Применение исторического подхода при изучении современного состояния внешнеполитического механизма США обусловлено значительной инерционностью в эволюции федерального правительства США как бюрократической машины. Соответственно, в работе имеются главы и

параграфы, в которых прослеживаются эволюция и практика функционирования изучаемых институтов.

Автором применены логические процедуры: анализ и синтез, позволяющие получить системное понятие о предмете исследования и тенденциях его развития и сделать обобщающие теоретические выводы; индукция и дедукция, прежде всего — при выявлении причинной обусловленности изучаемых институтов. Эти методы позволяют производить исследование от частного к общему, а также производить обратную сверку высказанных гипотез общего порядка на эмпирическом материале.

При подготовке диссертации были активно задействованы собственно политологические методы: сравнительно-сопоставительный метод (компаративистика); децизионный метод (метод анализа процесса принятия решений); методы анализа языка политики; методика case study.

Таким образом, теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составил комплекс научных методов и подходов, который позволил выстроить многоуровневую систему анализа предмета исследования.

Эмпирическая база работы. В соответствии с поставленной целью получения максимально достоверных и объективных знаний о механизме вовлеченности разведывательно-аналитического комплекса США во внешнеполитический процесс были использованы различные по характеру материалы, которые можно объединить в группы согласно их специфике и тематике освещаемых вопросов.

Основополагающими документами являются Конституция США и многочисленные законы, регламентирующие деятельность разведывательного сообщества, такие как Закон о национальной безопасности 1947 г., Закон о ЦРУ 1949 г., Закон о патриотизме 2001 г. и др.

Среди материалов законодательной власти особый интерес представляют стенограммы слушаний комитетов Сената и Палаты

представителей по делам разведки, по иностранным делам, по делам вооруженных сил и ассигнованиям.

Стенограммы слушаний комитетов позволяют проследить определенные тенденции в эволюции процессов определения основных приоритетов деятельности разведывательного сообщества, интерпретации полномочий разведки в системе национальной безопасности США, участия конгресса в регулировании разведывательной деятельности. Однако при работе с этими материалами следует учитывать тот факт, что идеи, высказываемые конгрессменами, независимыми экспертами, членами действующей администрации в ходе слушаний не всегда отражают реальную позицию, а порой носят тенденциозный характер.

Большое значение для работы имели официальные документы президентов США, в частности, ежегодные доклады конгрессу, тексты заявлений, посланий, стенограммы пресс-конференций президентов и членов администрации и пр. в которых дается оценка аналитических материалов разведки и их релевантность при принятии определенных политических решений, определяются «угрозы» интересам США и основные направления как глобальной, так и региональной стратегии.

Процесс осуществления взаимодействия лиц, принимающих решения, с разведывательным сообществом отслеживается по опубликованным официальным материалам в серии «Еженедельные собрания президентских документов» и «Текущие документы по внешней политике США». Хронологический и тематический принципы подбора документов, а также наличие качественного научно-справочного аппарата позволяет оценить конкретные условия, влияющие на принятие того или иного решения.

В документах различных органов исполнительной власти, в частности, государственного департамента и его разведывательно-аналитического подразделения — Бюро разведывательных исследований — даны оценки внешнеполитической деятельности США, ее целей и методов их достижения.

В работе использовались документы Совета национальной безопасности (СНБ). В этих материалах автор обнаружил большое разнообразие видов источников: меморандумы, директивы, аналитические записки, телеграммы. Их компаративное изучение воссоздает полную картину эволюции подходов американского истеблишмента к роли разведывательных служб в определении национальных интересов и приоритетов в конкретных исторических условиях.

Необходимо отметить документы и материалы министерства обороны, объединенного комитета начальников штабов (ОКНШ) и других военных ведомств. В них содержится информация о конкретных способах реализации национальной и военной стратегий США, а также определяются соответствующие задачи разведки, коррелирующие с положениями основных концепций. Мы можем отследить эволюцию подходов к применению разведки в решении спектра военных задач национальной безопасности, определить основные методы и инструменты силового характера, используемые для защиты национальных интересов.

Особое значение в настоящем исследовании придается материалам разведывательного сообщества. В отличие от порой декларативных выступлений Белого дома, официальных заявлений госдепартамента и пространных выступлений конгрессменов, документы представителей разведки отличаются четкостью и конкретикой поставленных целей. Данные документы позволяют понять внутренние факторы, формирующие векторы деятельности аналитических компонентов разведки. Использование компаративного метода позволяет выявить постоянные характеристики в работе американских разведывательных экспертов, проявляющиеся в подходах к решению проблем национальной безопасности. Такие документы можно разделить на три вида: материалы доктринального характера, к которым относятся, например, Стратегии национальной разведки 2005 и 2009 гг.; директивы директоров центральной и национальной разведки; непосредственно аналитические продукты разведывательного сообщества,

часть из которых рассекречена на настоящий момент. Это тексты документов стратегической и тактической разведки — Национальные разведывательные оценки (НРО), еженедельные и ежедневные обзоры и т.д.

Отдельную группу источников составили статистические данные и справочная литература. Большой фактический и особенно статистический материал почерпнут из официальных документов, докладов и периодических изданий разведывательного сообщества и его специализированных учреждений.

Весьма интересной и важной для исследования оказалась мемуарная литература, содержащая оценки индивидуальных стилей руководства и психологии американских президентов, а также противостояния различных группировок внутри администраций в политическом Вашингтоне. Они дают представление об атмосфере принятия решений, скрытых мотивах тех или иных политических акций. Наиболее значимыми из них являются работы Д. Эйзенхауэра, Р. Никсона, Д. Картера, Р. Рейгана, Д. Буша — старшего, Б. Клинтона, Д. Кеннана, Р. Катлера, Г. Киссинджера, С. Вэнса, Зб. Бжезинского, Д. Шульца, К. Пауэлла, Р. Хелмса, Р. Кларка, Р. Гейтса, С. Тернера и других.

Документы и материалы «мозговых трестов» предоставляют возможность проследить эволюцию взглядов представителей негосударственного экспертно-аналитического комплекса по вопросам функционирования разведки в государственном механизме. Приверженцы различных политических школ и направлений концентрируются вокруг научно-аналитических институтов: РЭНД корпорэйшен, Центра стратегических и международных исследований, Фонда «Наследие», Университета национальной обороны и пр.

Таким образом, диссертантом был изучен, осмыслен и критически проанализирован обширный круг материалов, что позволило в полном объеме раскрыть исследуемую тему. Разнообразие эмпирической базы

помогло автору сформулировать научную позицию и решить поставленные в исследовании задачи.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Реализация аналитических функций занимает центральное место в деятельности американских разведслужб. Разведывательный анализ США является не просто процессом подготовки некоего специфического продукта, а представляет собой, прежде всего, систему соответствующих государственных институтов и их деятельность.

Авторская дефиниция, используя американскую модель, определяет разведывательный анализ как совокупность мер, осуществляемых экспертно-аналитическими институтами разведывательного сообщества США, связанных с идентификацией актуальных политических проблем, постановкой информационных задач, добытием, обработкой разведывательной информации, и направленных на информационное обеспечение политикоформирующих кругов в контексте внешнеполитического процесса.

2. Американский тип культуры в сфере национальной безопасности характеризуется иерархичностью и состязательностью, что, как правило, заставляет аналитиков разведки держаться на значительном расстоянии от политикоформирующих кругов. Дистанция поддерживается мифом о разведывательном менталитете, согласно которому разведка должна быть независимой от процесса принятия решений.

Лица, принимающие решения, неоднозначно воспринимают деятельность аналитических институтов разведки. Причина этого состоит в том, что интерпретация информации, — известная как анализ и оценка, — может быть важнейшим элементом межправительственных дебатов по поводу политической стратегии, когда каждое ведомство доводит собственные аргументы, предоставляя президенту возможность принимать решение. Таким образом, представляя противоречивые выводы и

поддерживая ту или иную сторону в дебатах, разведслужбы вмешиваются в политический процесс.

3. Степень влияния разведпродукта на принятие решений определяется рядом факторов. Междисциплинарные исследования в области психологии, политологии и разведки позволяют выделить несколько важнейших переменных в этом процессе: характер руководителя, принимающего решения; характер производителя развединформации; профессиональный статус разведывательной организации.

4. Результаты разведывательного анализа не являются и не могут быть абсолютно объективными вследствие искажающих субъективных факторов, предопределяемых комплексом переменных, таких как общее представление о международных отношениях, набор базовых мировоззренческих установок, экспертное знание, помогающее аналитику квалифицировать и анализировать информацию и т.д. В свою очередь, объективный разведанализ не всегда учитывается во внешнеполитическом процессе: известно, что лица, принимающие решения, склонны к отрицанию информации, не соответствующей их мировоззренческим стереотипам, а любой анализ, который не используется ЛПР, теряет свой смысл.

Представление о том, что политический процесс строится на данных разведки является идеализированным. Лейтмотив американского политического процесса — многомерность и непрямолинейность, где разведанализ является одним из многих и, возможно, не самым важным, информационным каналом для политиков. Для лиц, принимающих решение, разведка — лишь один из множества информационных потоков и должна конкурировать с иными неразведывательными источниками.

5. Разведывательные службы Соединенных Штатов, подобно аналогичным институтам в большинстве стран мира, существуют главным образом для обслуживания информационных потребностей исполнительной власти. При этом уникальность американской политической культуры обуславливает наличие у разведывательного аппарата институциональных и

функциональных характеристик, в силу которых немалая часть аналитической продукции предоставляется в распоряжение законодателей.

Диалектика политического процесса заключается в том, что с увеличением объема развединформации, предоставляемой конгрессу, прямо пропорционально нарастают противоречия между разведывательным сообществом и институтами исполнительной власти. Допуск конгресса к материалам разведки зачастую предоставляет ему основания критически оценивать деятельность правительства. Аналогично, разведывательная информация может оказать поддержку правительственным инициативам, позволяя чиновникам исполнительной власти рассматривать разведслужбы как союзников в их политической борьбе с конгрессом.

6. Неизбежность возникновения противоречий между аналитическими институтами разведки и политиками позволяет выделить характерные черты внешнеполитического процесса, важные с точки зрения разведывательно-аналитического механизма:

- Специфической особенностью американского внешнеполитического процесса является наличие соперничающих фигур и концепций, в том числе в сфере национальной безопасности.
- Участие в процессе выработки внешнеполитического курса вызывает дискомфорт у аналитических сотрудников, пытающихся свести к минимуму и устранить любое влияние их собственных политических предпочтений на разведывательные оценки.
- Политико-разведывательное взаимодействие априори является важным компонентом внешнеполитической системы, поскольку профессиональной функцией аналитиков является не только поддержание своей независимости, но и обеспечение надежной информацией и аналитическими оценками потребителей из политикоформирующих кругов.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования. Материалы диссертационного исследования могут найти свое применение в организационно-управленческой сфере при функционировании

структур, занимающихся обеспечением национальной безопасности Российской Федерации, таких как Совет безопасности РФ, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Главное разведывательное управление Генерального штаба МО и т.д.

Кроме того, основные положения и выводы диссертации дают возможность прогнозировать направления дальнейшего развития ключевых внешнеполитических институтов США, что имеет практическое значение для выработки российской внешней и оборонной политики. Содержание диссертации, а также подготовленные на ее основе монографии и опубликованные статьи призваны содействовать улучшению понимания российским политическим истеблишментом сущности внешнеполитического процесса США, его диалектического отличия от соответствующих российских внешнеполитических механизмов. Как ожидается, это может способствовать повышению эффективности политики России в отношении США, сведению к минимуму вероятности совершения стратегических просчетов на американском направлении российской внешней политики.

Анализ, проведенный в исследовании, может быть использован в дальнейшей научно-исследовательской работе в области изучения внешней и оборонной политики США, а также в процессе подготовки и чтения лекций и курсов по внешней политике и политике в области национальной безопасности США; семинаров, посвященных генезису, эволюции и современным тенденциям развития американских государственных институтов, имеющих отношение к процессу выработки и принятия решений в области внешней политики и национальной безопасности.

Апробация исследования. Диссертация была обсуждена и одобрена на заседании кафедры международных отношений факультета международных отношений Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Основные положения и выводы работы представлены, обоснованы и отражены в докладах на международных, всероссийских, региональных, межвузовских, вузовских научных

конференциях в 2003-2011 годах в Москве, Адлере, Симферополе, Нижнем Новгороде, Краснодаре, Таганроге, Екатеринбурге. Во внимание следует принять уже состоявшееся внедрение автором результатов исследования, в рамках его преподавательской деятельности в качестве доцента кафедр истории политических партий и общественных движений и международных отношений ФМО ННГУ.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, разбитых на параграфы, заключения, списка сокращений и аббревиатур, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение. Во введении обоснована актуальность темы диссертации, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, описаны методологические принципы, эмпирическая база, новизна и научно-практическая значимость исследования, степень изученности проблемы, приведены основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «**Концептуально-теоретические основы деятельности разведывательно-аналитических институтов США и их общая характеристика**» рассмотрены фундаментальные положения школы американского разведывательного анализа; исследована информационно-аналитическая деятельность американского разведывательного сообщества в условиях трансформации глобальных мегатрендов, изложены теоретические аспекты функционирования разведывательно-аналитических институтов, их роль в процессе принятия внешнеполитических решений.

На основании уяснения позиций основателей школы разведывательного анализа США — Ш.Кента, В.Кендалла, Дж.Питти, Р. Хилсмана, Д. Розенау, В. Плэтта — и анализа их теоретического дискурса диссертант пришел к заключению, что одной из важнейших проблем разведки является проблема взаимоотношения «поставщиков» (сотрудники аналитических подразделений разведывательного сообщества США) и «потребителей» информации (лица, принимающие решения).

Следует отметить, что со времен основоположников американского разведывательного анализа нерешенными остались многие вопросы, касающиеся проблем в поле взаимодействия тандема «политик — аналитик». К таким вопросам можно отнести как сугубо ментальные и когнитивные, так и проблему сбалансированной поддержки процесса принятия решений, в которой требования тесного сотрудничества с политиками сочетались бы с объективностью и беспристрастностью анализа.

Глубокая трансформация современной внешней среды раскрывает адаптивные преимущества в структурах и подходах концепций, которые не были замечены в прошлом. Сейчас очевидно, что взгляды таких теоретиков, как В. Кендалл и Д. Питти предвосхитили видение будущего разведывательного сообщества, сформулированное директором национальной разведки в 2008 г.⁶, а также концептуальное понимание того, до какой степени должна видоизмениться разведывательная профессия, чтобы адаптироваться к оперативной обстановке.

Однако теоретики видели более важную задачу — создание «доктрины стратегической разведки». Так, анализируя деятельность разведки в военные годы с точки зрения ученого, Дж. Питти приходит к выводу, что характеристикой разведывательных служб военного времени было отсутствие фундаментальной доктрины, которое остается очевидным показателем изначально профанического подхода к стратегической разведке.

По свидетельству многих американских авторов, в настоящее время представители разведывательного экспертно-аналитического комплекса США расширяют границы своих возможностей, а подготовленные ими документы пользуются успехом и востребованы ключевыми потребителями развединформации из числа высших руководителей государства. В то же время сотрудники разведки фрустрированы неопределенностью своей

⁶ Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise. URL: www.dni.gov/Vision_2015.pdf.

миссии и результатами расследований неэффективной деятельности разведслужб накануне 11 сентября 2001 г. и войны в Ираке.

Новизна исследуемой темы предопределяет необходимость ее детального терминологического определения. Следует отметить, что деятельность аналитических институтов американской разведки в доктринальных документах и соответствующих исследованиях носит общее понятие «разведывательный анализ» (Intelligence Analysis). При этом оно не вполне синонимично общепринятым российским аналогам «информационно-аналитическая работа» либо «информационно-аналитическая деятельность».

Анализ занимает центральное место в деятельности американских разведслужб. В узком смысле анализ разведывательной информации рассматривается как деятельность разведывательно-аналитических институтов по оценке и трансляции полученных разведывательных данных в описание, объяснение и суждение о политических событиях для лиц, принимающих решения. Он подразумевает изучение надежности поступающей информации, сравнение ее с имеющимися данными, отделение факта от ошибки и распознавание ложных сведений.

Каждый входящий документ исследуется для идентификации его источника, функции и пригодности. Сообщения группируются, определяется степень того, насколько они подтверждают, дополняют или противоречат друг другу. Релевантные сведения синтезируются в исходящем документе, в котором аналитик делает прогноз, разбирается в сути вопроса, определяет информационные пробелы или объясняет сложный набор фактов или взаимосвязей. В заключительном документе аналитики используют свое знание вопроса и открытую информацию. Процесс может происходить в обратном направлении: анализ может начаться с обзора и оценки доступных открытых источников, и затем продолжиться за счет добавления «особых данных, полученных из разведывательных источников».

Большая часть разведанализа нацелена на прогнозирование и следует простой схеме: описать то, что известно; подчеркнуть взаимосвязи,

формирующие основу суждений; сделать прогноз. Последнее является императивом, если разведка призвана быть полезной лицам, принимающим решения. Природа политического действия требует способности прогнозировать будущие события. Разумеется, точность прогнозов зависит от мыслительной модели, используемой аналитиком, а также от точности и полноты самой информации. Потенциальные события излагаются с учетом многих факторов, в том числе намерений и возможностей акторов, придающих логику тому или иному сценарию.

Изучение зарубежных источников дает основание говорить о том, что разведывательный анализ США является не просто процессом подготовки некоего специфического продукта, а представляет собой, прежде всего, систему соответствующих государственных институтов и их деятельность. Именно в этом, более широком толковании, разведывательный анализ рассматривается в настоящей работе.

Следует отметить, что в настоящее время в научной литературе нет единого подхода к разведывательному анализу по функциональному признаку: в ряде случаев под таковым понимается, в том числе, деятельность специфических учреждений крупных корпораций, занимающихся анализом и обработкой информационных массивов. Несомненно, в современных условиях трансформации глобальных мегатрендов, с одной стороны, наблюдается диффузия многих государственных моделей, а с другой, появляются новые акторы международных отношений, институты которых в ряде случаев занимаются выполнением задач, традиционно называемых разведкой. Однако, в этой связи, автор придерживается традиционного государствоцентричного подхода, в соответствии с которым разведка выступает как государственный институт, реализующий задачи, определяемые высшими органами законодательной и исполнительной власти.

На основании изложенного, авторская дефиниция определяет американский разведывательный анализ как совокупность мер,

осуществляемых экспертно-аналитическими институтами разведывательного сообщества США, связанных с идентификацией актуальных политических проблем, постановкой информационных задач, добытием, обработкой разведывательной информации, и направленных на информационное обеспечение политикоформирующих кругов в контексте внешнеполитического процесса.

В связи с этим, основными характерными чертами американского разведывательного анализа представляются следующие:

Во-первых, это процесс, осуществляемый специфическими институтами разведывательного сообщества, функциональными обязанностями которых является аналитическая работа;

Во-вторых, это деятельность, связанная с анализом именно разведывательной информации, получаемой из всего возможного спектра источников, доступных американской разведке;

В-третьих, разведывательный анализ является неотъемлемым компонентом политической системы США, функционирует в политическом пространстве и диалектически связан с американскими политикоформирующими кругами. Очевидно, что вне политического контекста разведывательный анализ теряет смысл.

Рассматривая вопросы, затрагивающие роль и место разведывательных аналитических институтов США в процессе принятия внешнеполитических решений, автор пришел к заключению, что американское правительство инвестирует значительные ресурсы в развитие национальных разведывательных служб, ожидая, что готовый разведывательный продукт будет представлять собой профессиональный, объективный анализ текущей политической ситуации и оптимизирует процесс принятия решений. Естественно, реальность не всегда соответствует подобным теоретическим построениям.

В связи с этим, основной проблемный вопрос можно сформулировать следующим образом: когда руководители страны считают разведывательный

продукт существенным, полезным и удобным для использования? В попытке ответить на этот вопрос, автор исследует факторы, стимулирующие и ослабляющие влияние разведки на принятие решений по вопросам национальной безопасности.

Взаимоотношения разведки и лиц, принимающих решения, определяется степенью дистанцирования разведывательного анализа от процесса принятия решений в сфере национальной безопасности. В США разведывательные организации типа ЦРУ и Национального разведывательного совета автономны и обеспечивают результатами анализа не только своих основных клиентов — президента и его советников из СНБ — но и все политическое сообщество. Эти организации географически и организационно отделены от политиков и предоставляют результаты анализа в устной или письменной форме. В результате, субъекты разведывательного сообщества значительно дистанцированы от процесса принятия внешнеполитических решений.

Принятие решений происходит в рамках иерархии, на вершине которой находится президент. Правительственные службы зачастую соперничают между собой, их руководители дают противоречивые советы президенту относительно того, что и как следует предпринять. Некоторые президенты предпочитают, чтобы подобные споры разрешались на низовых бюрократических уровнях или при помощи доверенных советников, в то время как другие выносят их на открытое обсуждение. Тем не менее, и в том и другом случае, в процессе неизбежно присутствует конфликт, регулируемый в формате иерархии, возглавляемой президентом.

Лица, принимающие решения, не всегда ценят разведывательный анализ, производится ли он государственными ведомствами типа Бюро разведывательных исследований госдепартамента либо независимыми аналитическими организациями. Причина этого, по мнению автора, состоит в том, что интерпретация информации, — т.е. ее анализ и оценка — может быть важнейшим элементом межправительственных дебатов по поводу

политической стратегии, когда каждое ведомство доводит собственные аргументы, предоставляя президенту возможность принимать решение. Представляя противоречивые выводы и поддерживая ту или иную сторону в дебатах, разведслужбы вмешиваются в политический процесс.

В связи с этим, миссия «объективного» поставщика информации может сгенерировать конфликт между разведывательными аналитическими институтами и лицами, принимающими решения. Соответственно, этот конфликтный потенциал является причиной того, почему разведслужбы США исторически держались на расстоянии от процесса принятия решений.

Таким образом, несмотря на значительный объем инвестиций США в свои разведслужбы, их функция в процессе принятия решений остается довольно размытой. Многочисленные примеры представляют различные варианты развития событий, которые наводят на определенные теоретические выводы:

Во-первых, точная развединформация не всегда предопределяет верную политическую линию. Анализируя ретроспективу, можно отметить, что воздействие разведывательной оценки на процесс принятия решений не коррелирует с ее качеством. То есть, ценная разведывательная информация не гарантирует выбора правильного политического курса.

Во-вторых, немаловажное значение имеет уровень восприимчивости руководителя. Психологические черты политического лидера — важнейшая переменная для определения того, будет ли использована РИ, и каким образом это будет сделано. Если руководитель невосприимчив к информации, противоречащей его предпочтениям, разведпродукт вряд ли окажет влияние на процесс принятия решения.

В-третьих, существенное значение имеет престиж разведсообщества в конкретных условиях. Учитывая природу политических сценариев, преобладают ситуации, когда решения принимаются в закрытой обстановке. В подобных обстоятельствах, чтобы избежать полного отчуждения, решающую роль играют профессионализм, престиж разведслужб и

руководителей разведки. Когда ключевые политики воспринимают разведсообщество и представляющего его офицера как квалифицированных экспертов, маловероятно, что они полностью проигнорируют мнение разведки.

Наконец, в-четвертых, значимую роль играют профессиональные характеристики руководителя разведки. Важнейший фактор — тип поведения руководителя разведки, когда он знает, что его мнение противоречит убеждениям политиков. Если он настаивает на продвижении своей оценки, он может потерять все шансы повлиять на процесс принятия решений в будущем.

Проведенный автором анализ позволяет сделать вывод о том, что в Соединенных Штатах дистанция между разведкой и правительством находит оправдание в мифологемах, укоренившихся в разведывательной культуре. Многие разведывательные аналитики, как теоретики, так и практики, обладают идеализированным представлением о процессе принятия решений в сфере национальной безопасности, в соответствии с которым разведанализ является основой для принятия решения. Согласно этой мифологеме, дистанция между разведывательными аналитиками и лицами, принимающими решение, является защитным механизмом, который не позволяет последним политизировать результаты анализа. Тезис о том, что разведка строго отделена от политики, воспринимается в качестве аксиомы.

Однако данная идеальная модель не соответствует реальности. Разведывательный анализ не является и не может быть абсолютно объективным вследствие действия искажающих субъективных факторов. Деформации до определенной степени неизбежны. На них оказывает влияние комплекс переменных: общее представление о международных отношениях, набор базовых мировоззренческих установок, экспертное знание, помогающее аналитику квалифицировать и анализировать информацию и т.д.

Также объективный разведанализ не обязательно может быть полезным: известно, что лица, принимающие решения, склонны к отрицанию информации, не соответствующей их мировоззренческим стереотипам, а любой анализ, который не используется ЛПР, теряет свой смысл.

Идеализированным является представление о том, что политический процесс строится на данных разведки. Лейтмотив американского политического процесса — многомерность и непрямолинейность, где разведанализ является одним из многих и, возможно, не самым важным, информационным каналом, к которому прислушается политик. Руководители в сфере национальной безопасности имеют доступ к разведывательной информации, которую обрабатывают их сотрудники, дублируя роль разведывательных аналитиков. Разведка — лишь один из множества информационных потоков и она должна конкурировать за время и внимание лиц, принимающих решения, с многочисленными и диверсифицированными неразведывательными, прежде всего так называемыми «открытыми», источниками информации.

Таким образом, разведывательный анализ предоставляет существенную информацию политикам для принятия решений, но не играет преобладающей роли в американской политической культуре. В действительности, сочетание дистанции и объективности может привести к маргинализации разведывательного анализа во внешнеполитическом процессе. Постоянная дистанция между разведывательными аналитиками и лицами, принимающими решения, на уровне аппарата Совета национальной безопасности и выше, приводит к многочисленным противоречиям. Многие провалы разведки предопределены различными сценариями, которые разведывательные аналитики и политики разыгрывают в контексте внешнеполитического процесса.

Можно полагать, что невозможность создать механизмы по преодолению этих различий приведет в перспективе к дополнительным сложностям во взаимодействии между элементами единой системы. В более

широком смысле, интегрирование разведывательной и политической функций требует интенсификации взаимодействия и организационного аффилирования. Таким образом, разделение между разведкой и процессом принятия решений может быть эффективным в профессиональном плане, но не означает, что разведка должна быть изолирована от политического процесса. Задача разведывательного анализа США на современном этапе состоит, таким образом, в необходимости реалистичного понимания своей роли в процессе принятия внешнеполитических решений.

Во второй главе «Генезис и эволюция основных аналитических институтов американской разведки», состоящей из четырех параграфов, исследуется зарождение и ключевые этапы развития основных аналитических институтов американского разведывательного сообщества (РС). Детально рассмотрены такие проблемные вопросы, как формирование аналитической парадигмы РС на рубеже 1940-1950-х гг., механизмы подготовки стратегической разведывательной информации, концептуальные принципы управления информационно-аналитическими институтами разведки на современном этапе

После завершения Второй мировой войны в США получили свое окончательное оформление внешнеполитические концепции, возлагавшие на страну глобальную ответственность за события в мире, однако изначально ни конгресс, ни Белый Дом не представляли пути практической реализации этой миссии. Для американского истеблишмента возникла необходимость пересмотреть специальные меры военного времени, принятые Ф. Рузвельтом.

Вопрос был не в том, модернизировать разведку или нет, а в том, как это делать. Чиновники администрации Трумэна имели различные мнения об уроках войны и методах, которыми разведка должна поддерживать политическое и военное руководство. Лишь немногие представители американского истеблишмента обладали интуицией, необходимой для того, чтобы оценить весь спектр новых возможностей страны. Тем не менее, в начале 1946 года администрацией Трумэна было принято несколько

ключевых решений, касающихся послевоенной разведки. Закон о национальной безопасности 1947 года придал силу этим решениям, именно они определили направления развития американских разведслужб на десятилетия вперед.

В частности, в жизнь был воплощен проект СНБ по реформированию самого слабого аспекта деятельности ЦРУ — организации анализа и распределения развединформации. Было создано новое управление для подготовки текущих ежедневных сводок для президента, а также исследовательское управление для проведения аналитической работы по темам, выходящим за пределы компетенции существующих разведслужб. Эти административные меры обозначили пределы идентификации аналитических задач американского разведывательного сообщества путем разделения функций по стратегической, текущей и базовой разведке.

Автор отмечает, что в настоящее время наиболее важными аналитическими продуктами американских разведывательных служб являются Ежедневная сводка президента (ЕСП) и Национальная разведывательная оценка (НРО). Сводка — пример текущей разведывательной информации, ее цель — информировать чиновников о событиях последних суток и осуществлять прогноз на последующие несколько суток. Она дополняет знания о состоянии дел в мире, которые политики могут получить из СМИ, акцентируя внимание на вооружении иностранных государств, деятельности разведываемых стран и террористических организаций.

Национальная разведывательная оценка представляет собой обзор ситуации в третьей стране или анализ международной обстановки, утверждаемый директором центральной разведки (с 2005 года - директором национальной разведки) и содержащий коллегиально скоординированное мнение всего разведсообщества США. Нередко Оценки служат фундаментом для концептуализации политики национальной безопасности США. Они являются итогом сложной процедуры сбора и оценки разведывательной

информации из всех источников. Их задача не ограничивается прогнозированием определенных событий. Основной целью НРО является оказание помощи президенту и другим ЛПР в защите страны от различных угроз. Методом такой поддержки выступает предоставление информации в отношении лидеров иностранных государств, ситуационных прогнозов развития, оценки военных и экономических возможностей других стран. НРО отражает возможные исходы событий, происходящих в других странах и организациях, прогнозирует развитие глобальных ситуаций, гипотетически способных затронуть интересы США.

Проведенное автором исследование эволюции института Службы национальной оценки (СНО) и процесса подготовки Национальной разведывательной оценки помогает понять роль и значение НРО в формировании разведывательного менталитета американских политикоформирующих кругов.

Задача, первоначально поставленная руководством США перед СНО, заключалась в стратегической переориентации аналитических составляющих ЦРУ. Необходимость данной работы была обусловлена институциональными недостатками аналитической концепции Управления — в частности, неспособностью справиться с бюрократической средой, в которой оно существовало. ЦРУ создавалось как национальная разведывательная организация, наделенная функциями интегрирования возможностей существующих подразделений гражданской и военной разведки. Парадигма национальной разведки, созданная ЦРУ, была определена как синтез информационных потоков всех учреждений, сформировавших разведывательное сообщество США. Эти знания должны были доводиться до высшего руководства страны в форме, оптимальной для принятия решений в области национальной безопасности.

Служба национальной оценки была эффективной инстанцией, при условии, что ее сотрудники занимались беспристрастной, непредвзятой и скрупулезной оценкой ситуации. Указанный тезис предполагает, что

изучение любой проблемы необходимо проводить для ее понимания, а затем также беспристрастно, непредвзято и выразительно транслировать результаты политикам, которые должны действовать согласно данной информации. В разведчике, как аналоге исследователя и ученого, создатели СНО видели способ разрешения генетически обусловленных напряженных отношений между политиками, военными и руководством разведки. «Национальный» статус обработанных СНО разведанных имел характер верификации отклонения мнения ведомственных разведслужб и разведывательного сообщества в целом от магистральных политических тенденций.

Поскольку каждая разведывательная служба США имела свое идеологическое понимание того, что составляло необходимую силу для обеспечения безопасности страны, разведывательный процесс стал интеллектуальной полемикой. Если задача разведывательных организаций — отстаивание ведомственных интересов, подтверждение и информационное сопровождение их взглядов — то у Службы национальной оценки задача состояла в том, чтобы произвести разведку, которая оценит по заслугам каждый из представленных взглядов, сохраняя общенациональную точку зрения.

Окончательная судьба Службы национальной оценки зависела не от уровня ее компетентности, авторитета или используемой методологии, но, прежде всего, от способности фокусироваться на интересах политиков. Таким образом, обратной диалектической стороной изолированной объективности стала безотносительность и ненужность. Независимые суждения в продуктах СНО всегда были объектом критики, но к концу 1960-х гг. атаке подвергалось не качество исследования, которое шло в доклад, и даже не значимость содержащихся суждений, а, прежде всего, политическая конъюнктура этих продуктов разведки.

Пиком нападков на Службу национальной оценки можно считать момент, когда советник президента по национальной безопасности Генри

Киссинджер, сглотнув на необходимость «пробивать себе путь сквозь «талмудические» документы разведки, чтобы найти их настоящее значение», смог полностью обойти Службу и начал производство собственных разведывательных докладов в СНБ.

Именно неспособность СНО быть гибкой в отношении политической конъюнктуры и формировать продукт разведывательного процесса, совпадающий с интересами политиков, стала решающим фактором в прекращении ее работы. В течение 60-х годов полномочия разведывательного сообщества выросли и расширились. Сфера компетенции изменилась. К концу десятилетия Служба национальной оценки, будучи ранее стержнем РС, значила не больше чем первая среди равных. В 1973 г. директор ЦРУ Уильям Колби расформировал СНО, создав систему директоратов центрального аппарата разведки.

Однако, принимая критику в адрес СНО, следует отметить, что внешнеполитическая среда, американская государственная машина и сам процесс принятия политических решений в США также диалектически трансформировались, что и привело в конечном итоге к институциональным изменениям и смене приоритетов разведывательного сообщества.

Стараясь обеспечить более релевантный практический разведанализ, система, заменившая СНО, привнесла новые проблемы: политическая злободневность заменила независимость от политики при том, что попытки делать доклады по сиюминутным сюжетам препятствовали глубокому анализу, который и генерирует аналитическую оценку стратегической разведки. Усугубляло положение то, что конец «холодной войны» принес различные новые проблемы: во время перемен в балансе сил и изменениях, происходивших на международной арене, зародилась новая концептуальная парадигма разведки, больше напоминающая журналистику, чем науку (в следовании научной модели был смысл Службы оценки). В этой среде беспристрастный аналитический подход оказался вялым и архаичным.

В настоящее время процесс подготовки НРО переживает очередной циклический спад. Фактологическая база позволяет предположить, что это вызвано не очередным «бичеванием» разведки, разразившимся после 11 сентября, а потребностью в своевременной информации об Аль-Каиде, Талибанае, иракских повстанцах и других актуальных угрозах безопасности США. Парадокс состоит в том, что Вашингтон нуждается в глубоком социокультурном понимании Ирака, Афганистана, Пакистана, исламских экстремистов и их мотивации, что как раз является предметом изучения НРО.

В связи с вышеизложенным, вопрос о том, сколько сил и средств тратить на подготовку текущей развединформации, которая может быть достаточно «скоропортящейся», в ущерб выработке глубоких исследовательских продуктов, инициировал важную дискуссию в американском политологическом дискурсе. Этот вопрос формулируется теоретиками следующим образом: каков корректный баланс между тактическими информационными обзорами по международным делам (например, для ежедневной президентской сводки) и аналитическими исследованиями НРО, носящими стратегический характер?

В НРО отражаются и ранжируются возможные угрозы безопасности США. Ключевая идея состоит в том, чтобы идентифицировать направления работы (например, какова текущая ситуация среди пакистанских исламистов?), а затем, в пределах имеющихся когнитивных возможностей, спрогнозировать ход развития событий (например, «моджахеды будут штурмовать здания Правительства в Исламабаде в 9.00 в следующую среду»). Однако суть проблемы состоит в синтезировании отдельных фрагментов информации и составлении из них значимого рисунка, который является приближением к истине. Таким образом, задача аналитиков состоит в том, чтобы способствовать обеспечению национальной безопасности, предоставляя руководству четкое понимание возможностей других государств, их лидеров и гипотетического развития событий.

В Оценках акцент ставится на наиболее вероятный исход событий, однако некоторые Оценки отражают также и альтернативные сценарии. Тем не менее, конечный результат — наилучшая гипотеза, появившаяся в результате консультаций ведущих аналитиков разведсообщества и привлеченных специалистов.

Осознание влияния системы факторов, ограничивающих прогностические возможности разведки — негативный фон для лиц, принимающих решения, ждущих отчетливых ответов, а не предположений и гипотез, однако такова объективная сущность разведки.

Многие американские исследователи подчеркивают, что, даже являясь далеко не идеальным инструментом прогнозирования будущих событий, НРО обладает достоинством сгруппировать в одном документе комплекс надежных фактов о ситуации в мире, затрагивающей интересы США. Это позволяет руководству страны сконцентрировать внимание на урегулировании разногласий по выбору политических сценариев.

Каким бы ни был размах обоснованных суждений по важным вопросам и какой бы эффект они ни имели по отношению к решениям политиков, вклад НРО в формирование американской аналитической культуры заключается в следующем:

Во-первых, он состоит в демонстрации бдительного и профессионального представления сложной теоретической разведывательной информации. Для большинства потребителей НРО является моделью правительственного документа. Документы готовятся максимально сжатыми, насколько это позволяет тема. Стилистика оценок претендует на прозрачность, последовательность, строгость и незапятнанность экономическим, научным или техническим жаргонизмами. Краткие, открыто изложенные выводы, предлагают читателю основной смысл в паре абзацев.

Во-вторых, важный вклад оценки обусловлен природой коллегиальных усилий РС. Свободное и обоснованное обсуждение вытекает в определение

политического курса, уход от неосновательной веры в запугивающие заголовки, а также в алармистские призывы.

В-третьих, в условиях многомерности процесса формирования политического курса, вклад разведки, будучи далеко не единственным и не самым важным, рассматривается как аргумент дискуссии, независимо от качества. Поэтому можно констатировать, что даже если НРО не может предложить ничего существенного, ее выводы вносят определенный вклад в виде рефлексии по вопросам, касающимся безопасности США.

В-четвертых, ретроспективный обзор влияния ЦРУ и РС на формирование внешнеполитического курса США в период «холодной войны» показывает, что в этой роли оно в большой мере содействовало комплексности национальной разведки и гарантировало подготовку качественной Национальной разведывательной оценки в условиях существенной политической ангажированности. Балансирующая между политикоформирующими кругами, с одной стороны, и военным руководством, с другой, Служба национальной оценки могла завоевывать доверие потребителей, только имея и поддерживая репутацию незаинтересованной объективности — характеристика, регулярно подвергавшаяся жесткому контролю со стороны заказчика информации.

Данная ситуация усугублялась самой сутью разведывательной оценки, не имевшей исторических прецедентов. Носящая прогностический характер по своей природе, Национальная разведывательная оценка состоит, как правило, из аргументированных предложений, касающихся будущих действий или ситуаций. Эти предложения не претендуют на абсолютную истину и не могут быть всецело доказаны, однако являются вполне обоснованными знаниями, интегрирующими опыт, факты, либо теории. Продолжительность процесса рассуждения в Оценке сильно варьируется, основываясь на существе вопроса, количестве доступных свидетельств и временном факторе. Однако неизбежно и то, что этот тип анализа содержит некую часть относительности, как по причине ошибочных суждений так и из-

за неполных, дезориентирующих или полностью неверных фактов. В связи с этим, Национальная разведывательная оценка предполагает изучение всего спектра возможных ситуаций.

Третья глава «Деятельность аналитических институтов разведывательного сообщества по информационному обеспечению президентских администраций», включающая три параграфа, освещает ретроспективу взаимодействия аналитиков разведывательного сообщества с президентами и представителями администраций с 1946 до 2008 гг. и обозначает основные факторы, определяющие характер взаимодействия аналитических институтов разведки с высшими органами исполнительной власти.

Автор указывает, что проблема понимания политикоформирующими кругами важности разведывательной информации и ее использования в политическом процессе является значимой, но до сих пор недостаточно изученной в современной теории управления и международных отношений. В частности, принято полагать, что становление американского разведывательного сообщества параллельно трансформировало институт президентства Соединенных Штатов.

Проблематизация главы охватывает теоретические вопросы выявления критериев, которым должны соответствовать разведывательные службы для оптимального и эффективного выполнения своих функций — информирования политикоформирующих кругов и, прежде всего, высших представителей исполнительной власти. Автор исследует то, насколько прямой доступ руководства разведки к президенту определяет эффективность взаимодействия. Актуальной также является проблема обозначения пределов «обратной связи», т.е. вовлеченность политикоформирующих кругов в разведывательный процесс с целью регулярного оповещения разведки о том, какого рода информацию они хотели бы получить.

Президент Гарри Трумэн, при котором была создана администрация Центрального разведывательного управления, установил традицию информационной поддержки президентов США со стороны разведки. ЦРУ оказывало и продолжает оказывать подобную поддержку всем руководителям страны. Управленческий алгоритм организации данной работы включает следующие аспекты:

Во-первых, определение уровня сотрудников, которых РС собирается выделить в качестве своих представителей. В некоторые периоды с президентами работал сам директор центральной разведки, в других случаях он не играл активной роли. *Во-вторых*, учет различных политических факторов для обеспечения сотрудничества разведки с новым президентом. Ключевой переменной является определение среды, из которой вышел президент, поскольку это обуславливает его знакомство с РС и предоставляемыми им услугами. Совершенно различным было, например, установление отношений с политиком, ставшим президентом после занятия поста вице-президента, и работа с президентами, не имевшими опыта работы в Вашингтоне. Аналогично, подход руководства РС значительно дифференцирован в зависимости от того, к какой политической партии принадлежит президент.

Проблемы периодически возникали из-за собственных политических или карьерных амбиций директора центральной разведки. Во время переходного периода интересы ДЦР в ряде случаев могли не совпадать с интересами всего РС как института. Немаловажной политической переменной являются взаимоотношения уходящего президента и советника по национальной безопасности. Как показывает анализ источников, должность советника выступает одной из ключевых для установления своевременных и эффективных отношений разведки с новой администрацией.

В-третьих, ряд факторов касается логистической организации информационных брифингов. *В четвертых*, исторический материал и анализ

документов показывает, что в зависимости от личности президентов существовали значительные расхождения в объеме и форме поставляемого материала. Все президенты ценили получение президентской ежедневной сводки (ЕСП) — краткого аналитического обзора РС, составляемого специально для президента. Некоторые хотели получать дополнительные разведывательные документы. Другие предпочитали проводить личные встречи с разными экспертами, третьи — с одним и тем же докладчиком, считая, что увеличение их числа усложняет восприятие информации.

Автором установлено, что опыт и мировоззрение каждого нового президента США были важнейшей переменной, определявшей эффективность усилий ЦРУ. Примечательно, однако, то, что знание специфики деятельности разведки или его отсутствие не являются сами по себе индикаторами той или иной модели поведения. Президенты Клинтон и Рейган, например, по объективным показателям были наименее опытны в сфере внешней политики в момент своего избрания, однако, к инаугурации смогли усвоить огромный объем информации. Как только они вступили в должность, их специфический стиль управления обусловил особую природу взаимоотношений с ЦРУ.

С другой стороны, президенты Буш-старший и Эйзенхауэр представляют собой типичные случаи политиков с большим опытом в сфере внешней политики. Однако и в этих случаях отношения с ЦРУ предопределял не этот опыт, а скорее личный стиль управления, интересы и среда, из которых они вышли — в одном случае отношения были неформальными и тесными, в другом — официальными и слабыми.

В течение первых двадцати пяти лет своего существования ЦРУ не достигло существенных успехов в установлении оптимально продуктивных и отношений с президентами. Скорее, верной была противоположная тенденция: после Трумэна эти отношения шли на спад. Трумэн получал развединформацию в ходе еженедельных совещаний СНБ, читал ежедневные и еженедельные разведывательные публикации и каждую неделю встречался

с директором центральной разведки. Его преемник Эйзенхауэр, возможно, лучше других использовал СНБ в качестве инструмента для получения развединформации, но не питал пристрастия к чтению разведывательных изданий и отдельным встречам с ДЦР. Кеннеди, Джонсон и Никсон также получали информацию от разведки на встречах СНБ, хотя в меньшей степени полагались на формальную систему Совета.

Президенты, приходившие к власти с середины 1970-х годов, получали от ЦРУ гораздо более широкую информацию о внешнеполитических событиях и разведывательной деятельности за рубежом, чем их предшественники. Со всеми проводили брифинги директор или высшие офицеры ЦРУ. В отличие от предшественников, они знакомились с ежедневной сводкой президента. Форд, Картер, Рейган и Буш-старший — получали исчерпывающую информацию о секретных операциях.

Самым важным показателем того, что ЦРУ адекватно взаимодействовало с политическим сообществом США, является эффективность информационной поддержки президента. Многие исследователи подчеркивают, что качество информирования ухудшалось в течение первых двадцати пяти лет, но затем стало улучшаться в период с начала семидесятых до конца девяностых годов. Интенсификация разведывательной поддержки, в значительной степени, произошла благодаря активному содействию Дж. Буша-старшего, который постарался, чтобы разведка оказывала широкое содействие президентам Форду, Картеру и Рейгану. Его собственное президентство было отмечено наиболее тесными отношениями ЦРУ с Белым домом.

Опыт ЦРУ показывает, что ключевой переменной в установлении успешных взаимоотношений является позиция самого ДЦР. Комментарии президентов косвенно подтверждают это мнение. Во время каждого переходного периода, директор ЦРУ лично участвовал в организации и иногда даже в проведении брифингов. Общей для всех случаев эффективных взаимоотношений являлась умелая организация директором такого процесса

брифингов, который мог продолжаться его помощниками с одинаковым успехом после того, как его личное участие снижалось или прекращалась вообще. С другой стороны, если институциональная связь между Управлением и президентом не была установлена должным образом, это происходило в основном потому, что ДЦР пытался взять все в свои руки.

Основной урок, который можно извлечь из истории ЦРУ — и который неохотно признают президенты и директора разведки — это то, что система взаимоотношений в тандеме «политикоформирующие круги — разведывательное сообщество» функционирует эффективно, когда новый президент назначает собственного директора ЦРУ. В разведывательной сфере предпринимаются бесчисленные тонкие манипуляции, которые гипотетически могут навредить правительству США и лично президенту, и которые требуют не менее тонкого и умелого обращения. В случае обострения обстановки, дело не только в том, хорошо ли президент и директор разведки понимают друг друга, но и в том, насколько президент доверяет своему партнеру.

Альтернативный взгляд состоит в том, что назначения кадровых офицеров ЦРУ на пост директора и продолжение ими службы при следующей администрации является оптимальным способом защитить статус разведывательного сообщества как организации, стоящей вне политики, а также его оперативную и аналитическую целостность. Однако как бы ни была привлекательна эта идея для Управления, история опровергает ее. Ряд случаев, в которых ЦРУ было замешано в политические или нелегальные действия, никак не зависели от того факта, являлся ДЦР политическим назначенцем или кадровым сотрудником разведки.

Возможно, наиболее трудной задачей, которую РС приходилось решать при установлении отношений с новой администрацией, было то, как оказывать информационное содействие президенту, избегая втягивания в политику. Как правило, новой администрации и новому директору ЦРУ требуется некоторое время, чтобы понять, что истинной задачей Управления

является обеспечение политиков своевременной информацией и взвешенным объективным анализом, включая анализ вероятных последствий различных действий США. Анализ практики ЦРУ демонстрирует, что РС не должно делать дополнительного шага и давать политические рекомендации.

Действительно, нередко перед директорами ЦРУ в переходный период открывались соблазнительные перспективы выйти за рамки чистой разведывательной поддержки и ввязаться в политические дискуссии.

Киссинджер проникательно написал о вызове, с которым сталкивается ДЦР, а именно: о нахождении той тонкой грани, за которой разведывательная поддержка превращается в политические рекомендации. Пожалуй, в большей степени, чем какой-либо другой советник по национальной безопасности, он всегда следил за тем, чтобы оценки возможных последствий от действий США не превращались в советы по поводу политического курса.

Фундаментальным препятствием для налаживания коммуникаций выступает специфика американской политической культуры, в соответствии с правилами которой, на высшем уровне политических ведомств, особенно госдепартамента и министерства обороны, практически все лица, уполномоченные заниматься организацией информационной поддержки, являются ставленниками уходящей администрации. Как правило, они не заинтересованы в поддержке новой администрации. Исторически складывалось так, что уходящие президенты легче преодолевали подобное местничество, чем их сотрудники или политические креатуры в различных министерствах.

Система функционировала оптимально, когда ЦРУ предоставляло в постоянное и полное распоряжение президента опытного офицера высокого уровня, который мог разъяснить материал во время личной встречи. Два случая, когда вице-президент стал президентом в середине срока, дают пример полезности системы встреч президента с представителем ЦРУ. С Фордом в течение многих месяцев до того, как он стал президентом, офицер ЦРУ проводил ежедневные брифинги. Это сильно контрастирует с ситуацией

Джонсона, которому как вице-президенту было отказано в получении ежедневной президентской сводки и устных консультациях.

При администрациях Рейгана, Буша-старшего, Клинтона и Буша-младшего Управление делегировало высокопоставленных офицеров, имевших опыт взаимодействия с политиками и представление о вопросах, по которым президенты получали ежедневную информацию.

Кроме того, в круг обязанностей аналитиков ЦРУ входит оказание информационной поддержки не только новому президенту, но и его основным помощникам. Это не означает, что его подчиненным показывают секретные материалы до инаугурации — эту практику уходящие президенты считают обычно неприемлемой. Тем не менее, кандидаты на пост членов Кабинета и другие ближайшие помощники избранного президента имеют право на ознакомление с целым спектром менее секретных материалов. В ряде случаев ЦРУ удавалось наладить взаимодействие с этими лицами, в других ситуациях — ЦРУ игнорировало их. В целом, считается, что своевременная реализация данной функции способствует оптимизации отношений с новой администрацией. Намного проще достигнуть этой цели, если уходящий советник по национальной безопасности понимает необходимость плавного перехода в сфере разведки.

Естественно, что большинство президентов предпочитали получать информацию по тем актуальным политическим вопросам, которые им приходилось решать в данный момент. Оптимальными считаются брифинги, которые проводились экспертами в конкретной области. Президенты принимали обзоры мировых событий в изложении директоров ЦРУ, но иногда считали, что они повторяют материал из газет.

Что касается тематического содержания, то оно, безусловно, зависит от текущих международных событий и значительно дифференцируется при каждой администрации. Несколько тем являются относительно постоянными — каждая новая администрация заинтересована в более подробном

освещении и анализе ситуации в России, Китае, Корее и на Ближнем Востоке.

Автором установлено, что американские президенты всегда предпочитали материалы, которые можно быстро усвоить, их сложно заинтересовать более длинными аналитическими исследованиями и официальными Национальными разведывательными оценками. Как правило, президенты читали подробно только те исследования и оценки, которые предлагали им ДЦР или советник по национальной безопасности, и только в том случае, если они касались вопроса неотложной важности. В других случаях, наибольшим успехом пользовалось краткое резюмирование результатов исследований в президентской сводке.

За годы устоялась традиция расширять поддержку нового президента и его команды, выходя за рамки ежедневного информирования. Начиная с переходного периода Никсона, его ключевым помощникам — Киссинджеру и Иглбургеру — передавался значительный объем материалов для их собственных целей политического планирования. Эта традиция продолжалась при переходных периодах Картера и Рейгана, и была расширена для команд Буша-старшего, Клинтона и Буша-младшего.

Ключом к успеху в этих усилиях, как и в разведке в целом, являлся императив строгой констатации фактов. Новая команда должна быть уверена, что ЦРУ не старается защищать политику уходящей администрации и не пытается повлиять на политику новой. Президентская сводка призвана отражать интересы действующего президента. В реальности, однако, по мере приближения срока и ознакомления нового президента со своими обязанностями, неизбежной и вполне допустимой тенденцией является составление сводки с учетом пожеланий уходящего и нового президентов.

Четвертая глава «Характеристика механизма разведывательно-аналитического сопровождения внешнеполитической деятельности конгресса», состоящая из трех параграфов, рассматривает механизм разведывательно-аналитического сопровождения внешнеполитической

деятельности конгресса. Диссертантом осуществлен обзор основных этапов развития взаимоотношений конгресса с разведывательным сообществом, определена специфика конгресса как потребителя продуктов разведывательного анализа, исследованы перспективы эволюции механизма разведывательно-аналитического сопровождения конгресса

Автор отмечает, что разведывательные службы Соединенных Штатов, подобно аналогичным институтам в большинстве стран мира, существуют главным образом для обслуживания информационных потребностей исполнительной власти. При этом уникальность американской политической культуры состоит в том, что разведывательный аппарат немалую часть своей аналитической продукции предоставляет в распоряжение законодателей.

В защиту предоставления аналитической информации законодателям, как правило, выдвигаются три довода:

1. В дополнение к функциям, предусмотренным Конституцией, конгресс выполняет другие обязанности, которые также приводятся в качестве оправдания для доступа к разведывательным материалам. Наиболее важными из этих обязанностей являются функции надзора, предполагающего контроль над расходованием выделенных средств и соответствие деятельности исполнительной власти закону.

2. Члены комитетов заявляют, что они должны иметь доступ к оперативной информации для работы со своими избирателями. В случаях, когда электорат обеспокоен конкретной угрозой извне — например, контрабандой наркотиков, незаконной иммиграцией, проявлением актов террора в отношении американцев или действиями иностранного правительства, члены конгресса отстаивают право знать, какой информацией в отношении этого располагает правительство США, в том числе и соответствующие спецслужбы.

3. Наконец, немаловажное значение имеют вопросы политического имиджа: члены конгресса, как общественные деятели и просто чиновники, должны иметь возможность комментировать со знанием дела

международные события в средствах массовой информации, для иностранных должностных лиц, с которыми они встречаются в Соединенных Штатах или за границей.

Автор проводит анализ того, как процесс разведывательного информирования конгресса влияет на ключевые направления внешнеполитического процесса США: на взаимоотношения между двумя ветвями власти, на работу самого конгресса, на работу разведывательного сообщества, и, наконец, на отношения между разведывательным сообществом и другими элементами исполнительной власти.

В статье, опубликованной в журнале «Foreign Affairs» в 1988 году, Роберт Гейтс, в то время заместитель директора ЦРУ, резюмировал воздействие разведывательного информирования конгресса в достаточно радикальных, с точки зрения должностного лица, терминах, указав, что в результате информирования конгресса материалами ЦРУ многие конгрессмены зачастую лучше, если не сказать больше, информированы о материалах и оценках ЦРУ по конкретному вопросу, чем заинтересованные чиновники. Более того, полученная информация часто используется для критики и оспаривания решений в области политики, противопоставления одной ветви власти другой, вскрытия разногласий внутри правительства.

Подозрения чиновников, что РС использует разведывательную информацию для саботажа отдельных направлений политики администрации, зачастую плохо скрываемы. Имеется немало членов конгресса, желающих использовать подобную ситуацию, выбирая среди потока разведывательной информации ту, которая поддерживает их точку зрения. Конечным результатом является усиление позиции конгресса в политических дебатах и обострение напряженности в отношениях между РС и остальными органами исполнительной власти.

Можно констатировать, что в настоящее время разведка находится в щекотливом положении, невольно балансируя на равном удалении между исполнительной и законодательной властями. Правительство знает, что ЦРУ

не имеет возможности утаивать большой объем информации от конгресса и крайне внимательно отслеживает запросы конгресса; со своей стороны конгресс, несмотря на свое огромное влияние и информационную базу, остается подозрительным и недоверчивым. Подобное отношение центральной законодательной власти по отношению к разведывательной службе является уникальной в политической практике.

Автором установлено, что разведывательные материалы, таким образом, стали для конгресса инструментом более эффективной критики исполнительной власти.

Документальные источники позволяют выделить ряд моментов, предопределяющих необходимость информационного обеспечения конгресса со стороны РС с точки зрения взаимодействия различных ветвей власти:

Во-первых, общепринятым является мнение, что процесс информирования в целом содействовал улучшению отношений между двумя ветвями власти. Институциональная роль конгресса, в независимости от наличия у него доступа к разведывательной информации, заключается в организации критики. Очевидно, что даже если бы конгресс не получал разведывательную информацию, он все равно пытался бы вмешаться в дела правительства. В подобной ситуации конгрессмены обращаются к информации, предоставляемой самими политическими учреждениями, которая может быть тенденциозной, неполной и так далее. Априори считается, что разведслужбы поставляют объективную, в достаточной степени фундированную версию.

Во-вторых, предоставление фактологических данных конгрессу минимизирует его склонность к вмешательству в политический процесс. Несмотря на то, что доступ к разведывательной информации предоставляет определенную базу для анализа действий президента и проводимой им политики, как правило, обычно все заканчивается выражением доверия этим действиям.

В-третьих, наличие доступа к разведывательной информации порой фактически препятствует утечке секретной информации. Если при разработке соглашения с разведывательным сообществом, заранее могут быть отработаны моменты, которые можно использовать в открытой печати, и обеим сторонам достаточно материала для продолжения работы, такая постановка дела препятствует конгрессменам и их сотрудникам создавать условия для «утечки» данных.

В-четвертых, поскольку конгресс имеет доступ к разведывательной информации, ему в ряде случаев удастся избегать неразумных законодательных реакций на события в мире — реакций, которые, несомненно, создали бы серьезные дипломатические проблемы для действующего правительства. Справедливо также утверждение, что поскольку руководство имеет доступ к разведывательной информации, оно способно остановить в Капитолии иррациональность и алармизм.

В-пятых, несомненным является позитивное воздействие разведывательных материалов на политических деятелей. Поскольку чиновники понимают, что конгресс имеет доступ к разведывательной информации, они принимают это во внимание при разработке конкретной политики или предложения. Если их выбор стратегической линии противоречит данным разведки, они осознают, что в один прекрасный день могут оказаться вынужденными защищать свой выбор в соответствующем комитете конгресса (который имеет доступ к аналогичным разведанным).

С этой точки зрения, доступ конгресса к разведывательной информации рассматривается не как проблема для политиков, а как своего рода помощь. Любой уважающий себя чиновник должен быть в состоянии объяснить конгрессу, почему он выступает за политику, которая не поддерживается данными разведки. Хотя разведка может обеспечить конкретного сенатора или конгрессмена материалами для критики, чиновник, взвесив аналогичную информацию при выборе конкретного направления

политики, должен быть в состоянии более эффективно защитить свою позицию.

Однако не все государственные деятели столь оптимистичны, указывая на случаи, когда анализ разведданных провоцировал, а не успокаивал конгресс. Они порицают аналитиков за то, что те часто выходят с информацией (особенно в брифингах), которая является неоправданно алармистской, поскольку данная информация не принимает во внимание текущие действия США или потому, что в ее основе лежат недостоверные или неполные сообщения. Учитывая этот факт, видимо, следует говорить о поиске путей сотрудничества и одновременном исключении антагонизмов между властями. Очевидно, что информирование спецслужбами конгресса можно рассматривать как одно из важных средств преодоления коммуникационного разрыва с целью обеспечения внешней политики Соединенных Штатов со стороны обеих ветвей власти.

Несомненно, представители исполнительной власти испытывают наибольшее неудобство от развития коммуникаций по линии конгресс — разведывательное сообщество. Чиновники считают, что их стратегии и инициативы подрываются проводимыми на Капитолии разведывательными брифингами. Иногда брифинги дезавуируют то, о чем ранее заявили президент или представители правительства. В результате политики вынуждены отвечать на провокационные вопросы прессы или самого конгресса. Периодически они знакомятся с материалами разведки, о существовании которых не подозревали, или аналитическими выводами, основания для получения которых им не известны. В ряде случаев нарушаются дипломатические инициативы, срываются переговоры и т.д.

Априори политические деятели воспринимают разведывательные службы как профессиональных поставщиков информации, находящихся за пределами политического поля. Однако некоторые представители политикоформирующих кругов видят в РС источник неприятностей.

Проблема, возникающая в результате инцидентов, когда разведка не ставит в известность своих кураторов в администрации о содержании запланированных брифингов на Капитолии, заключается в том, что подобное поведение изолирует специальные службы от ЛПР, которые, в результате, стремятся дистанцировать разведку от участия в процессе выработки внешнеполитического курса. Данная ситуация обуславливает возникновение менталитета «отдельных лагерей», крайне деструктивного для всеобъемлющих отношений между производителями и потребителями разведывательной информации.

Таким образом, рассмотренная автором исследовательская база позволяет утверждать, что диалектика и динамика взаимоотношений в рамках политического треугольника «конгресс — разведывательное сообщество — исполнительная власть» в настоящее время предопределяются рядом факторов:

Во-первых, будучи ранее достаточно гибким в вопросах национальной безопасности, с 1970-х годов конгресс занял более жесткую позицию, отражающую утрату доверия к исполнительной ветви власти после войны во Вьетнаме и Уотергейта, а также стремление позиционировать себя в качестве равноценного элемента системы политического процесса по вопросам, относящимся к национальной безопасности.

Для выполнения этой задачи, конгресс нуждается в информации носящей глобальный характер. В большинстве случаев, специальные службы имеют уникальные источники релевантной информации. Конгресс, намереваясь базировать свои решения на оптимальных доказательствах, должен иметь доступ к этой информации и использовать ее в процессе работы.

Информационное обеспечение конгресса можно рассматривать диалектически: в отдельных случаях, как содействие общности взглядов по вопросам внешней политики и вооруженных сил, а в ряде случаев, — как содействие механизму балансирования различных ветвей власти

Во-вторых, в силу отработанного алгоритма, большинство разведывательных материалов, подготовленных по линии спецслужб, попадают в конгресс через два его комитета по разведке. В последнее время другие комитеты, а также отдельные конгрессмены получают доступ на оговоренных условиях.

Хотя достаточно качественно отработанные, хорошо воспринимаемые инструкции и регламентируют некоторые аспекты информационного обеспечения, официальные правила, по большей части, отсутствуют.

В-третьих, проведенный анализ показывает, что конгресс в большей степени удовлетворен нынешней системой, чем исполнительная власть — главным образом, потому, что в последние годы законодатели смогли получить от специальных служб практически весь требуемый объем аналитической информации. Действительно, обозреватели считают, что разведывательное сообщество стремится удовлетворить все требования конгресса. Некоторые исследователи полагают, что подобная уступчивость начинает негативно сказываться на руководителях и аналитиках внутри разведывательного сообщества. Несомненно, она приводит к напряженности в их отношениях с представителями исполнительной ветви власти. Видимо, по мере того, как будут расти требования конгресса, эта напряженность будет возрастать.

В-четвертых, хотя сам конгресс относительно удовлетворен наличием доступа к разведывательной информации и возможностью ее использования, в этом аспекте он, по-прежнему, остается зависимым от исполнительной власти. Даже внутри категорий, разрешенных для просмотра или прослушивания, конгресс не может запрашивать информацию, о существовании которой он не знает.

В-пятых, конгресс не имеет методики интеграции получаемой разведывательной информации с другими материалами, имеющими отношение к конкретному вопросу. Сотрудники комитетов или отдельные члены комитетов из числа конгрессменов могут попытаться это делать, но их

усилия зависят от специфики процессов, идущих в конгрессе. Пока сохраняется такое положение, велика вероятность того, что конгрессмены будут опираться только на данные разведки и приходить к ложным заключениям.

В Заключении диссертации подводятся основные итоги исследования, делаются общие выводы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Монографии

1. Старкин С.В. Аналитические институты разведывательного сообщества США во внешнеполитическом процессе. Нижний Новгород, 2011. 19,2 п.л.
2. Старкин С.В. Теория и практика профессионального образования аналитических сотрудников американского разведывательного сообщества / Богдан С.С., Бузин В.Н., Кравченко О.Н. и др. / под общ. ред. Чернова С.С. Гуманизация социально-экономических отношений в современном обществе. Новосибирск, 2010. 204 с. (авторск. вклад – 3 п.л.)
3. Старкин С.В. Стратегия руководства разведсообщества США в области информационно-аналитической работы на современном этапе / Ахметова А.А., Баландина Н.В., Иващенко О. М. и др. / под общ. ред. Акутиной С.П. Избранные вопросы современной науки. Часть 2. М., 2011. 411 с. (авторск. вклад - 2, 5 п.л.)

Статьи в изданиях, включенных в «Перечень периодических научных изданий, рекомендуемых для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций»

ВАК Министерства образования и науки РФ:

4. Старкин С.В. О трансформации оборонной промышленности США // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Выпуск 1(3). Н.Новгород, 2007. С. 148-154. 0,5 п.л.

5. Старкин С.В. Формирование аналитических институтов американского разведывательного сообщества: концептуальные подходы Ш.Кента // Власть. 2010. № 12. С. 173-175. 0,25 п.л.
6. Старкин С.В. Зарождение и концептуальные основы профессиональной доктрины американского разведывательного анализа // Теория и практика общественного развития. 2010. № 4. С. 168-171. 0,5 п.л.
7. Старкин С.В., Орлинская О.М. Американская федеративная система как механизм противостояния промышленному и экономическому шпионажу: нормативно-правовые основания трансформации приоритетов контрразведывательной работы спецслужб США // Право и политика. 2011. № 2. С. 182-187. 0, 5 п.л. (авторск. – 0,3 п.л.)
8. Старкин С.В. Генезис концепта «стратегическая разведка» в американском теоретическом дискурсе // Теория и практика общественного развития. 2011. № 1. С. 184-187. 0,5 п.л.
9. Старкин С.В. Интенсификация диалога между разведывательным сообществом США и неправительственными экспертами: концептуальные подходы // Вестник Поморского университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. Архангельск. 2010. № 11. С. 115-120. 0,5 п.л.
10. Старкин С.В. Об основных принципах и направлениях развития современного разведывательного анализа США // Вестник Читинского государственного университета. 2011. № 2 (69). С. 81-86. 0,5. п.л.
11. Старкин С.В., Поскребышева Е.С. Внешнеполитическая стратегия Союза правых сил и прогнозы Национального разведывательного совета США: сравнительный анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 2 (8). Часть 3. С.144-148. 0,6 п.л. (авторск. – 0,4 п.л.)
12. Старкин С.В., Поскребышева Е.С. Американский опыт формирования праволиберальных внешнеполитических стратегий // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2011. № 1 (15). С. 70-73. 0,5 п.л. (авторск. – 0,3 п.л.)

13. Старкин С.В. Профессиональная подготовка аналитиков разведывательного сообщества США в контексте обеспечения внешнеполитического процесса // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 3 (9). Часть 2. С.185-189. 0,6 п.л.
14. Старкин С.В. Аналитические издания ЦРУ как инструмент информационного обеспечения американского внешнеполитического процесса: основные этапы эволюции // Теория и практика общественного развития. 2011. № 2. С. 191-195. 0,5 п.л.
15. Старкин С.В. Тенденции и перспективы анализа разведывательной информации по транснациональному терроризму в современных внешнеполитических условиях: подходы американских теоретиков // Гуманитарные исследования. 2011. № 1 (37). С. 6-11. 0,5 п.л.
16. Старкин С.В. Борьба с распространением ОМП как проявление трансформации глобальных угроз в деятельности американского разведывательного сообщества // Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 2. 0,5 п.л.
17. Старкин С.В. Проблемы типологизации разведывательной информации в американском теоретическом дискурсе // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 1. С. 329-335. 0,75 п.л.
18. Старкин С.В. Специфика аналитического сопровождения внешнеполитического процесса США со стороны разведывательного сообщества в 1950-е гг. // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки». 2011. № 2. С. 64-69. 0,5 п.л.

Статьи в других научных изданиях:

19. Старкин С.В. Об основных направлениях и перспективах развития военно-технического сотрудничества между США и их европейскими союзниками по НАТО // Соединенные Штаты Америки и Россия: понимаем

- ли мы друг друга?: материалы 11-го международного научно-практического семинара. Н. Новгород, 2006. С.104-111. 0,3 п.л.
20. Старкин С.В. Федеральное Собрание России в системе военнотехнического сотрудничества с зарубежными государствами // 100 лет Российского парламентаризма: материалы международной научно-практической конференции. Н.Новгород, 2006. С. 297-300. 0,3 п.л.
21. Старкин С.В. О роли периодических изданий ЦРУ в информировании американского истеблишмента и обеспечении национальной безопасности США в 60-90-е гг. XX века // Проблемы национальной безопасности России в XX – XXI вв.: уроки истории и вызовы современности: материалы международной научно-практической конференции (XVII Адлерские чтения). Краснодар, 2010. С. 454-457. 0,2 п.л.
22. Старкин С.В. Роль периодических изданий ЦРУ в информировании американских Президентов на начальном этапе Холодной войны // Социально-политические и культурные проблемы современности: материалы III международной научно-теоретической конференции. Симферополь, 2010. С. 685-688. 0,2 п.л.
23. Старкин С.В. Влияние концепций Д. Питти и В. Кендалла на формирование американской разведывательной доктрины в XXI веке // Инновации гуманитарных и естественных наук: материалы II международной научно-практической конференции. Екатеринбург. 2010. С. 59-62. 0,5 п.л.
24. Старкин С.В. Неореализм в теоретической мысли американского разведывательного сообщества: взгляды Д. Питти // Социально-гуманитарный вестник Юга России. 2010. № 8. С. 47-54. 0,5 п.л.
25. Старкин С.В. Интенсификация диалога между государственными институтами США и неправительственными экспертами: опыт разведывательного сообщества // Наука в современном мире: материалы III международной научно-практической конференции. Москва, 2010. С. 248-251. 0,3 п.л.

26. Старкин С.В. О диалектике взаимодействия разведсообщества США с неправительственными организациями в контексте обеспечения национальной безопасности страны // Политическая безопасность Юга России: материалы международной научно-практической конференции. Краснодар, 2010. С. 187-192. 0,25 п.л.
27. Старкин С.В. Г. Трумэн и роль ЦРУ США в информировании президентской администрации // Социально-гуманитарный вестник Юга России. 2011. № 1. С. 102-106. 0,3 п.л.
28. Старкин С.В. Функциональное значение директора национальной разведки США в координации процесса информирования политикоформирующих кругов // Актуальные научные проблемы: материалы II всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 2010. С. 46-47. 0,25 п.л.
29. Старкин С.В. Разведывательно-аналитическая поддержка предвыборных кампаний Д. Эйзенхауэра // Вестник гуманитарного научного образования. 2011. № 1. С. 3-5. 0,3 п.л.
30. Старкин С.В. Стандартизация информационно-аналитической работы американской разведки как метод оптимизации внешнеполитической экспертизы // Общество: политика, экономика, право. 2011. № 1. С. 29-32. 0,3 п.л.
31. Старкин С.В. Организация процесса разведывательного обеспечения внешнеполитического курса США в конце 1940-х гг. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 2. С. 260-264. 0,3 п.л.
32. Старкин С.В. Основные полномочия директора национальной разведки США по организации информационно-аналитической работы // Закон и порядок: материалы I международной научно-практической конференции. Москва, 2011. С. 113-118. 0,35 п.л.
33. Старкин С.В. Место России в прогностических документах американских разведывательных стратегов // Проблемы национальной

безопасности России в XX-XXI вв.: Уроки истории и вызовы современности: материалы международной научно-практической конференции (XIX Адлерские чтения). Краснодар, 2011. С. 330-332. 0,2 п.л.

34. Старкин С.В. Создание Центрального разведывательного управления США и организация информационной поддержки администрации президента при Г. Трумэне // Общество: философия, история, культура. 2011. № 1-2. С. 107-111. 0,3 п.л.

Подписано в печать 15.09.2011 г.
Гарнитура Таймс. Печать RISO RZ 570 EP.
Усл.печ.л.2,5. Заказ № 290. Тираж 100 экз.

Отпечатано ООО «Стимул-СТ»
603155, г.Нижний Новгород, ул.Трудовая,6
Тел.:436-86-40