

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

ТОМ 7

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСДЕПАРТАМЕНТА США

НОМЕР 3

## РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ»



## ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

НОЯБРЬ 2002 ГОДА

## РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ» ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США



*«Среди многих факторов, влияющих на формирование американской внешней политики, «мозговые центры» – один из наиболее важных, но наименее ценимых».*

— **Ричард Хаасс**

Директор отдела политического планирования  
Государственного департамента США

*«В эволюции американской внешней политики бывали моменты, когда роль «мозговых центров» оказывалась решающей при пересмотре традиционных представлений и определении нового курса по ключевым стратегическим вопросам».*

— **Рональд Д. Эсмус**

Старший научный сотрудник Отделения  
Американского фонда Маршалла в Германии,  
специалист по вопросам трансатлантического  
сообщества, научный сотрудник Совета по  
международным отношениям

---

В этом выпуске журнала «Внешняя политика США» исследуется та уникальная роль, которую играют в формировании американской внешней политики научные и аналитические организации, занимающиеся вопросами государственной политики, или «мозговые центры». В своей статье ответственный работник Государственного департамента говорит о той огромной пользе, которую приносят американским политикам «мозговые центры». Два эксперта дают обзор истории и эволюции участия «мозговых центров» во внешней политике США и отмечают распространение подобных институтов по всему миру, которое наблюдается в последнее время. Два президента и исполнительный вице-президент аналитических центров рассказывают, как работает ведущая американская организация такого рода, в чем заключается особая роль этого исследовательского учреждения, созданного Конгрессом США, и как один из крупнейших «мозговых центров» страны сотрудничает с американскими военными. Наконец, три тематических статьи показывают влияние аналитических центров на два ключевых политических вопроса и на примере Гондураса демонстрируют механизм создания подобной организации.

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

Электронный журнал Госдепартамента США

## РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ» ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

### СОДЕРЖАНИЕ

#### ◎ ВЗГЛЯД ПОЛИТИКА

##### «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И АМЕРИКАНСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: ТОЧКА ЗРЕНИЯ ПОЛИТИКА

5

Richard H. Haass

Директор отдела политического планирования Государственного департамента США

#### ◎ ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР

##### «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И АМЕРИКАНСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

10

Donald E. Zabelson

Профессор кафедры политологии университета Западного Онтарио

##### «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И ТРАНСНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

15

Джеймс Г. Макгэнн

Научный сотрудник Научно-исследовательского института внешней политики

#### ◎ ФУНКЦИИ ТРЕХ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ»

##### ИНСТИТУТ БРУКИНГСА: КАК РАБОТАЕТ «МОЗГОВОЙ ЦЕНТР»

21

Строб Тэлботт

Президент Института Брукингса

##### КОРПОРАЦИЯ РЭНД: КАК «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ С ВОЕННЫМИ

25

Майкл Д. Рич

Исполнительный вице-президент корпорации РЭНД

##### АМЕРИКАНСКИЙ ИНСТИТУТ МИРА: ПРАКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТА

29

Richard X. Solomon

Президент Американского института мира

#### ◎ КОНКРЕТНЫЕ ПРИМЕРЫ

##### ОКАЗЫВАТЬ ВОЗДЕЙСТВИЕ: «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЦЕССА РАСШИРЕНИЯ НАТО

33

Ronald D. Esman

Старший научный сотрудник Отделения Американского фонда Маршалла в Германии, специалист по вопросам трансатлантического сообщества, научный сотрудник Совета по международным отношениям

##### ФОНД НАСЛЕДИЯ: ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ПРОЦЕСС ОБСУЖДЕНИЯ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

37

Бейкер Спринг

Научный сотрудник Фонда наследия, специалист по вопросам политики в области национальной безопасности

Эми Кофинур Бетанкурт

Научный сотрудник Центра стратегических и международных исследований

**◎ СПРАВКИ****ВРАЩАЮЩАЯСЯ ДВЕРЬ**

46

**КРАТКИЕ СВЕДЕНИЯ О «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРАХ»**

49

**◎ ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ****РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ» ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США: БИБЛИОГРАФИЯ**

53

*Иные точки зрения: обзор***САЙТЫ ИНТЕРНЕТА**

54

*Ссылки на ресурсы по смежной тематике*

# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

**ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСДЕПАРТАМЕНТА США****ТОМ 7 • НОМЕР 3 • СЕНТЯБРЬ 2000 ГОДА**

*Офис международных информационных программ Государственного департамента США предоставляет материалы, разъясняющие зарубежной аудитории политику, общество и ценности США. Офис публикует пять электронных журналов, посвященных изучению основных проблем, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты и международное сообщество. Эти журналы – «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика США» и «США: общество и ценности» – помещают на своих страницах документы и материалы, относящиеся к политике США, а также содержат анализ, комментарий и дополнительную информацию по соответствующим темам.*

*Все номера журналов выходят на английском, испанском, португальском и французском, а отдельные номера публикуются также на арабском и русском языках. Номера журналов на английском языке появляются с интервалом приблизительно в один месяц. Переводы обычно выходят через две-четыре недели после опубликования журналов на английском языке.*

*Мнения, высказываемые в этих журналах, не обязательно отражают взгляды или политику правительства Соединенных Штатов Америки. Государственный департамент США не несет ответственности за содержание сайтов Интернета, на которые есть ссылки в журналах, или доступ к таким сайтам; эту ответственность несут их создатели. Статьи из журналов, о которых идет речь, можно воспроизводить и передавать за пределами Соединенных Штатов за исключением случаев, когда эти статьи сопровождаются четким указанием на наличие ограничений в их использовании, налагаемых авторским правом. Те, кто собирается использовать защищенные авторским правом фотографии, должны получить соответствующее разрешение.*

*Текущие или предыдущие номера журналов, а также анонс будущих журналов можно найти на домашней странице Офиса международных информационных программ в Интернете по адресу: [“http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm”](http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm). Эти номера предоставляются в нескольких электронных форматах для облегчения их просмотра в онлайновом режиме, передачи, загрузки и печати.*

*Просим присыпать комментарии и замечания об этих журналах в посольство США в вашей стране или в редакцию по адресу:*

*Editor, U.S. Foreign Policy Agenda**Political Security – IIP/T/PS**U.S. Department of State**301 4th Street, S.W.**Washington, D.C. 20547**United States of America**Адрес электронной почты: ejforpol@pd.state.gov*

*Настоящий выпуск журнала «ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США» можно найти на домашней странице Офиса международных информационных программ в Интернете по адресу: [“http://usinfo.state.gov/journals/its/1102/ijpe/ijpe1102.htm”](http://usinfo.state.gov/journals/its/1102/ijpe/ijpe1102.htm).*

<b>ИЗДАТЕЛЬ</b>	Джудит С. Сигел
<b>ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР</b>	Майкл Т. Сканлин
<b>ОТВЕТСТВЕННЫЕ РЕДАКТОРЫ</b>	Маргарет А. Маккей
	Жаклин С. Порт
<b>СТАРШИЙ РЕДАКТОР</b>	Уэйн Холл
<b>РЕДАКТОРЫ</b>	Бренда Батлер
	Ральф Дэннхейссер
	Дэвид Денни
	Маргарет Каммайер
	Мерль Д. Келлерхэлз-младший
	Джоди Роуз Плэтт
<b>СПРАВОЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ОТДЕЛ</b>	Сэм Андерсон
	Камилл Лион
	Ребекка Форд Митчелл
	Вивиан Стал
<b>АССИСТЕНТ ПО ПРОГРАММЕ</b>	Трейси Нельсон
<b>СТАЖЕР ПО ПОЛИТИЧЕСКОЙ</b>	
<b>БЕЗОПАСНОСТИ</b>	Дженнифер Флахайв
<b>ХУДОЖЕСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР</b>	Минн Яо
<b>ГРАФИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ</b>	Сильвия Скотт
<b>РЕДАКТОРЫ РУССКОГО ИЗДАНИЯ</b>	Наталия Барбаш
	Лидия Воронина
<b>РЕДАКТОР РУССКОГО ИНТЕРНЕТ-ИЗДАНИЯ</b>	Александр Свинов
<b>РЕДКОЛЛЕГИЯ</b>	Джордж Клак
	Джудит С. Сигел
	Джеймс Буллок

## «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И АМЕРИКАНСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: ТОЧКА ЗРЕНИЯ ПОЛИТИКА

Ричард Н. Хаасс

Директор отдела политического планирования  
Государственного департамента США



Посол Ричард Н. Хаасс, директор отдела политического планирования Государственного департамента США, выделяет пять основных функций, которые демонстрируют, насколько важны современные «мозговые центры» для американских политиков. По его словам, они формируют у американских руководителей «новое мышление», поставляют экспертов для работы в администрации и Конгрессе, выступают в качестве форума, на котором обсуждаются различные варианты той или иной политики в целях достижения взаимопонимания, просвещают население США в области международной политики и выступают в роли посредника между конфликтующими сторонами.

Среди многих факторов, влияющих на формирование американской внешней политики, «мозговые центры» – один из наиболее важных, но наименее ценимых. Независимые политологические институты – чисто американский феномен. Вот уже почти 100 лет они определяют характер деятельности США на международной арене. Но поскольку аналитические центры ведут свою работу во многом вне поля зрения СМИ, они удостаиваются меньшего внимания, чем другие факторы, воздействующие на американскую политику – такие, как конфликтующие лоббистские группы, межпартийное лавирование и соперничество между ветвями власти. Несмотря на свою относительную малозаметность, «мозговые центры» оказывают значительное влияние на американских внешнеполитических деятелей. Это происходит по пяти различным направлениям: способствуя выработке оригинальных идей и вариантов политики, предоставляя готовый контингент экспертов для работы в правительстве, предлагая форумы для дискуссий на высоком уровне, просвещая население США в области международной политики и помогая официальным органам в посредничестве и урегулировании конфликтов.

### ПРОИСХОЖДЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ

«Мозговые центры» представляют собой независимые институты, созданные для проведения исследований и приобретения объективного знания, применимого в области политики. Они заполняют критический вакuum в пространстве между академическим миром, с одной стороны, и сферой власти, с другой.

В университетах научно-исследовательская работа зачастую определяется теоретическими и методическими дебатами, лишь отдаленно связанными с реальными политическими проблемами. В правительстве же должностные лица, погруженные в конкретные требования повседневной политики, нередко слишком заняты для того, чтобы отступить на шаг и пересмотреть общую траекторию американской политики. Поэтому основная функция «мозговых центров» – помочь восполнить этот разрыв между миром идей и миром действий.

Современные «мозговые центры» развивались параллельно с ростом Соединенных Штатов и достижения ими уровня мирового лидера. Впервые они появились сто лет назад, в «прогрессивную эпоху», т.е. в период политики реформизма 1900–1917 годов, которую проводили президенты Рузвельт и Вильсон, в рамках движения за профсоюлизацию власти. Их задачи были по большей части откровенно аполитичными: отстаивать общественные интересы, беспристрастно консультируя государственных должностных лиц по вопросам, связанным с политикой. К ранним образчикам относится Институт государственных исследований (1916 год), предшественник Института Бруклинса (1927 год). Первым «мозговым центром», занимающимся исключительно внешней политикой, был Фонд международного мира Карнеги, основанный в 1910 году для исследования причин войн и для содействия мирному урегулированию споров. Эти задачи стали актуальными в связи с разразившейся Первой мировой войной, которая породила жаркие дебаты о том,

какую именно роль Америка должна играть в мире. Зимой 1917–1918 годов полковник Эдвард Хаус, советник Президента Вудро Вильсона, специально собрал видных ученых для анализа вариантов послевоенного мира. Эта группа, известная под названием «Исследование», консультировала американскую делегацию на Парижской мирной конференции, а в 1921 году, объединившись с известными нью-йоркскими банкирами, юристами и профессорами, преобразовалась в Совет по международным отношениям. Первое поколение «мозговых центров» помогло обеспечить внутри страны просвещенную социальную базу активной глобальной политики, поддерживая тлеющий огонек интернационализма в годы между отвержением США Лиги Наций и началом Второй мировой войны.

Вторая волна «мозговых центров» возникла после 1945 года, когда Соединенные Штаты приняли на себя титул сверхдержавы и – с началом холодной войны – защитника свободного мира. Многие такие институты получали прямую поддержку от правительства США, которое выделяло ученым и исследователям в области обороны огромные ресурсы. Корпорация РЭНД, первоначально учрежденная в 1948 году как независимый некоммерческий институт, финансируемый BBC США, положила начало исследованиям в области системного анализа, теории игр и стратегических торгов, которые по сей день, спустя десятилетия, определяют нашу методику анализа оборонной политики и сдерживания.

За последние три десятилетия выросла третья волна «мозговых центров». Эти институты уделяют равное внимание исследовательской и разъяснительной работе, стремясь своевременно поставлять рекомендации, способные конкурировать на перенасыщенном рынке идей и влиять на политические решения. Прототипом такого аналитического центра с определенной позицией стал созданный в 1973 году Фонд наследия. Похожую роль играет и либеральный Институт политических исследований.

На заре 21-го века американский политический ландшафт усеян более 1200 «мозговыми центрами». Они представляют собой неоднородную массу, различаясь по масштабам, финансированию, задачам и местоположению. Одни, подобно Институту международной экономики (ИМЭ), Межамериканскому диалогу или Вашингтонскому институту ближневосточной политики, специализируются на конкретных

проблемах в отраслях или регионах. Другие, как Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ), охватывают всю сферу внешней политики. Некоторые «мозговые центры», подобно Институту Брукингса, имеют при себе крупные фонды и почти или совсем отказываются от государственного финансирования; другие, как РЭНД, получают основной доход за счет выполнения договорных работ как для государственного, так и частного сектора; третьи, как Американский институт мира, содержатся почти полностью на государственные средства. В ряде случаев «мозговые центры» параллельно выполняют функции активных неправительственных организаций. Например, Международная кризисная группа размещает своих аналитиков в горячих точках по всему миру, чтобы наблюдать за нестабильными политическими ситуациями и вырабатывать в целях их мирного урегулирования оригинальные независимые рекомендации для мобилизации глобального давления.

## ФАБРИКА ИДЕЙ

Полезность современных «мозговых центров» для американских политиков проявляется в пяти основных областях. Самое сильное их воздействие (в соответствии с самим названием) заключается в выработке «нового мышления», меняющего мировоззрение американских политиков. Оригинальные идеи могут изменять представление о национальных интересах США, влиять на расстановку приоритетов, подсказывать планы действий, приводить в движение политические и бюрократические коалиции и формировать прочные институты. Нелегко, однако, привлечь внимание занятых политиков, и без того перегруженных информацией. Для этого «мозговым центрам» необходимо использовать многочисленные каналы и маркетинговые стратегии – публиковать статьи, книги и специальные доклады, регулярно появляться на телевидении, в газетных комментариях и интервью, готовить удобные для чтения справки, сводки и страницы в Интернете. Еще одну возможность влиять на выбор политики дают слушания в Конгрессе. Не обремененные официальными должностями аналитики «мозговых центров» могут позволить себе давать откровенную оценку острых глобальных проблем и эффективности ответа на них со стороны правительства.

Определенные исторические моменты создают исключительно благоприятные возможности для

внедрения нового мышления в сферу внешней политики. Одним из таких примеров служит Вторая мировая война. После ее начала Совет по международным отношениям занялся масштабным проектом под названием «Исследования проблем войны и мира», разрабатывая в его рамках желательные основы послевоенного мира. Участники этой инициативы в итоге подготовили для Государственного департамента 682 меморандума по широкой тематике – от оккупации Германии до создания ООН. Через два года после войны издаваемый Советом журнал «Внешняя политика» опубликовал анонимную статью «Истоки советского поведения». Статья, автором которой на самом деле был американский дипломат Джордж Кеннан, помогла создать интеллектуальную основу политики сдерживания, которую Соединенные Штаты проводили в последующие четыре десятилетия. Затем в 1993 году журнал «Внешняя политика» опубликовал статью гарвардского политолога Сэмюэла Хантингтона «Столкновение цивилизаций» – конструктивный вклад в дебаты по американской внешней политике в эпоху после холодной войны. После 11 сентября 2001 года исследования ЦСМИ, Фонда наследия и Института Брукингса внесли свой вклад в межведомственную дискуссию об адекватных стратегиях и организациях, необходимых для противодействия террористической угрозе в стране и за рубежом.

Президентские кампании и смена администраций – идеальные поводы задавать внешнеполитическую повестку дня. Мартин Андерсон из Гуверовского института поясняет: «Именно в эти периоды кандидаты в президенты спрашивают совета у огромного числа интеллектуалов, чтобы определить политические позиции по множеству вопросов внутренней и внешней политики. Кандидаты обмениваются идеями с экспертами в области политики и проверяют эти идеи в ходе предвыборной кампании. Это похоже на общенациональную пробную маркетинговую стратегию». Самый знаменитый случай произошел после выборов 1980 года, когда администрация Рейгана приняла в качестве основы своего правления публикацию Фонда наследия «Мандат на перемены». Более свежим примером служит доклад, подготовленный в 1992 году ИМЭ и Фондом Карнеги, предложившими создать «совет экономической безопасности». Пришедшая к власти администрация Клинтона реализовала это предложение, создав Национальный экономический совет – орган, работающий по сей день.

## ПОСТАВКА ТАЛАНТОВ

Помимо наработки новых идей для высших должностных лиц в государственных учреждениях, «мозговые центры» обеспечивают стабильный приток экспертов для работы в приходящих к власти администрациях и в аппарате Конгресса. Эта функция играет важнейшую роль в американской политической системе. В других развитых демократиях вроде Франции или Японии новые правительства полагаются на преемственность, обеспечивающую широкими рядами профессиональных государственных работников. В Соединенных Штатах каждый момент передачи власти порождает смену сотен сотрудников исполнительной ветви среднего и высшего звена. «Мозговые центры» помогают президентам и министрам заполнить этот вакуум. После победы на выборах в 1976 году Джимми Картер укомплектовал свою администрацию многочисленными представителями Института Брукингса и Совета по международным отношениям. Четыре года спустя Рональд Рейган обратился к другим аналитическим центрам, взявшим на себя роль его мозгового треста. В течение двух сроков пребывания в должности он привлек 150 специалистов из Фонда наследия, Гуверовского института и Американского института предпринимательства (АИП).

Ныне действующая администрация Буша последовала аналогичной практике при формировании высших эшелонов своего внешнеполитического аппарата. В Государственном департаменте среди сотрудников высшего звена с опытом работы в аналитических центрах – заместитель Госсекретаря по глобальным вопросам Пола Добрянски, прежде первый вице-президент, директор АИП и директор вашингтонского бюро Совета по международным отношениям, заместитель Госсекретаря по контролю над вооружениями и международной безопасности Джон Р. Болтон, в прошлом вице-президент АИП, помощник Госсекретаря по Восточной Азии и Тихоокеанскому региону Джеймс Келли, ранее работавший президентом Тихоокеанского форума ЦСМИ (Гонолулу), новый помощник Госсекретаря по делам международных организаций Ким Холмз, прежде вице-президент Фонда наследия. А в Пентагоне пост помощника министра обороны по вопросам национальной безопасности принял Питер У. Родман, до этого работавший директором программ по национальной безопасности в Центре Никсона.

Наряду с поставкой экспертов во вновь приходящие администрации «мозговые центры» создают уходящим должностным лицам условия для продолжения работы. Они могут делиться идеями, по крупицам собранными на государственной службе, участвовать в актуальных внешнеполитических дебатах и составлять неформальный теневой истеблишмент по международным делам. Подобная «вращающаяся дверь» – уникальное явление, присущее Соединенным Штатам, и источник их силы. В большинстве других стран наблюдается строгое разделение между кадровыми государственными чиновниками и находящимися вне официальных структур аналитиками. Иначе обстоит дело в Америке. Маделен Олбрайт, предшественница Колина Пауэлла на посту Государственного секретаря, некогда возглавляла Центр национальной политики. Ее бывший заместитель Строб Тэлботт сейчас работает президентом Института Брукингса, где я раньше работал вице-президентом и директором по внешнеполитическим исследованиям. Поработав как на государственной службе, так и в «аналитических центрах», могу свидетельствовать, что сочетание идей и практики дает более глубокое понимание проблем. В последнюю четверть века я поочередно работал в Совете национальной безопасности, Министерстве обороны и Государственном департаменте, а в промежутках – в Институте Брукингса, Международном институте стратегических исследований, Совете по международным отношениям и Фонде Карнеги.

## ОБЪЕДИНЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛОВ

«Мозговые центры» не только привносят в правительство новые идеи и экспертов, но и создают политикам форумы для достижения если и не консенсуса, то взаимопонимания по различным вариантам политики среди тех, кого мой бывший коллега по Гарварду Эрнест Мей назвал «внешнеполитической публикой» – представителей различных профессий, формирующих общественное мнение. Как правило, ни одна важная инициатива в области внешней политики не может закрепиться, если она не получает критической массы поддержки среди специалистов по внешнеполитическим вопросам. Из числа «мозговых центров» наиболее преуспел в этой объединительной роли внепартийный Совет по международным отношениям, ежегодно проводящий сотни встреч в Нью-Йорке, Вашингтоне и других крупных городах по всей стране. Проводимые в ведущих аналитических центрах мероприятия предоставляют

официальным лицам США удобную возможность для объявления новых инициатив, разъяснения текущей политики и запуска пробных программ. А имеющим иностранным гостям возможность выступить перед отборной аудиторией в «мозговых центрах» открывает доступ к самым влиятельным слоям американского внешнеполитического истеблишмента.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ШИРОКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Несмотря на то, что «мозговые центры» собирают элиту, они обогащают американскую гражданскую культуру в целом, разъясняя гражданам США суть мира, в котором они живут. Ускоряющиеся темпы глобализации сделали эту просветительскую функцию как никогда важной. В связи с усилением общемировой интеграции глобальные события и силы затрагивают жизнь рядовых американцев. Идет ли речь об обеспечении иностранных рынков для сельскохозяйственного экспорта, отслеживании распространения инфекционного заболевания, защите американских компьютерных программ от зарубежных пиратов, обеспечении безопасности американских туристов за границей или об охране наших портов от проникновения террористов, общественность США все сильнее зависит от внешней политики. Восемьдесят Советов по международным делам, разбросанных по всем Соединенным Штатам, служат ценными структурами, в рамках которых миллионы взрослых и старшеклассников могут обсуждать события, происходящие в мире. Но официальные аналитические центры также все активнее взаимодействуют с американскими гражданами. В 1999 году Институт Аспена начал Инициативу глобальной взаимозависимости – «10-летний проект, преследующий цель более качественно информировать общественность и более эффективно обеспечивать общественную поддержку международной деятельности США в формах, адекватных взаимозависимому миру».

## ПРЕОДОЛЕНИЕ РАЗНОГЛАСИЙ

Наконец, «мозговые центры» могут брать на себя еще более активную внешнеполитическую роль, организуя диалоги по болезненным проблемам и обеспечивая посредничество между конфликтующими сторонами. В рамках мандата, выданного Конгрессом, Американский институт мира давно способствует таким неформальным переговорам «второго

эшелона», а также готовит представителей правительства США к посредническому улаживанию затяжных споров. Но другие, более традиционные «мозговые центры» также расширяют свои мандаты для активного участия в превентивной дипломатии, урегулировании и решении конфликтов. Начиная с середины 1980-х годов, Фонд Карнеги организовал серию встреч в Вашингтоне, сводя вместе ведущих южно-африканских политиков, религиозных деятелей, бизнесменов, представителей профсоюзов, ученых и лидеров освободительного движения в изгнании, а также членов Конгресса и должностных лиц исполнительной власти. Эти собрания, проходившие свыше восьми лет, помогли наладить первый диалог и обеспечить договоренность о будущем ЮАР в ходе болезненных политических преобразо-

ваний. Точно так же ЦСМИ организовал проекты по улучшению межэтнических отношений в бывшей Югославии, преодолению раскола между религиозными и светскими кругами в Израиле и содействию греко-турецкому диалогу.

Подобные неофициальные инициативы требуют большой осторожности. Но они обладают большим потенциалом для построения мира и достижения примирения в подверженных конфликтам регионах и истерзанных войной обществах – либо в дополнение к усилиям правительства США, либо взамен, когда официальное американское присутствие невозможна. В самых темных уголках планеты они могут служить глазами, ушами и даже совестью Соединенных Штатов и международного сообщества. ◉

## «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И АМЕРИКАНСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Дональд Э. Эйбелсон

Профессор кафедры политологии университета  
Западного Онтарио



Хотя в последние годы аналитические институты стали «глобальным феноменом», американские «мозговые центры» отличаются от аналогичных структур, действующих в других странах, своей способностью «прямо и косвенно участвовать в выработке политики» и «готовностью политиков обращаться к ним за политическим советом», считает Дональд Эйбелсон, профессор политологии в университете Западного Онтарио и автор двух книг о «мозговых центрах».

**K**огда начали разворачиваться трагические события 11 сентября 2001 года, руководители телевизионных сетей и журналисты в Соединенных Штатах бросились на поиски политических экспертов, способных ответить на два важнейших вопроса. Почему были атакованы два величайших символа экономической и военной мощи Америки – Центр международной торговли и Пентагон? И кто, в конечном счете, несет ответственность за организацию и координацию этих чудовищных деяний?

Чтобы дать миллионам телезрителей ответы на эти и другие вопросы, журналисты быстро пролистали свои досье, пытаясь найти политических экспертов в десятках американских «мозговых центров». Их отчаянные поиски вскоре окупились сторицей. Действительно, еще до того, как утихло первое потрясение от случившегося, политологи из ведущих аналитических центров Америки по вопросам внешней и оборонной политики начали появляться в программах крупных телекомпаний и делиться своими соображениями. В последующие несколько недель и месяцев зримое присутствие аналитиков из «мозговых центров» в средствах массовой информации продолжало нарастать.

Готовность «мозговых центров» участвовать в сотнях интервью в прессе, радиопередачах и на телевидении после 11 сентября не удивила ученых, наблюдавших за их все более активным участием в политическом процессе. Если аналитические центры рассматривать как своего рода деловые предприятия, занимающиеся разработкой, упаковкой и сбы-

том своего товара – идей – политикам и общественности, они вряд ли могли упустить возможность выступить с комментариями в один из самых трагических дней современной американской истории. Однако использование средств массовой информации – лишь одна из многочисленных стратегий, на которые опираются «мозговые центры» при формировании общественного мнения и государственной политики.

Моя цель – не просто описать деятельность аналитических центров в США или порассуждать об уровне влияния, которое могут оказывать – или не оказывать – эти институты. Вместо этого я кратко проанализирую эволюцию и распространение американских «мозговых центров» и освещу различные стратегии, на которые они полагаются, стремясь внести вклад в принятие внешнеполитических решений. В результате станет понятно, почему в Соединенных Штатах «мозговые центры» стали неотъемлемой особенностью политического ландшафта страны и почему политические деятели Конгресса, представители исполнительной власти и самые разные сотрудники федеральных учреждений часто обращаются к ним за политическим советом.

### КРАТКАЯ ИСТОРИЯ АМЕРИКАНСКИХ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ»

Исследователи, изучавшие рост и развитие американских «мозговых центров», в целом сходятся на том, что чрезвычайно децентрализованный характер американской политической системы в сочетании с отсутствием строгой партийной дисциплины и круп-

ными финансовыми вливаниями из благотворительных фондов в последнюю четверть века немало способствовали расцвету аналитических центров. К сожалению, они, похоже, не могут прийти к единому мнению о том, когда же в Соединенных Штатах был создан первый «мозговой центр» и вообще в чем реально состоят существенные признаки подобной структуры. В результате вместо того, чтобы попытаться определить, что такое «мозговой центр» (задача трудная и обескураживающая, если учесть их огромное разнообразие), аналитики ограничиваются выявлением основных периодов в процессе роста «мозговых центров». Однако в этой статье я буду толковать «мозговые центры» как некоммерческие, внепартийные (что не означает – внеидеологические), ориентированные на исследовательскую работу институты, одна из главных целей которых состоит в оказании влияния на общественное мнение и государственную политику.

Здесь следует сделать несколько замечаний. Во-первых, хотя термин «мозговой центр» изначально использовался в Соединенных Штатах в годы Второй мировой войны для обозначения надежно защищенного укрытия, где оборонные ученые и военачальники могли встречаться для обсуждения стратегических вопросов, это весьма узкое словоупотребление с той поры расширилось, охватив свыше 2000 базирующихся в США организаций, которые занимаются политическим анализом, и еще приблизительно 2500 подобных институтов по всему миру. Понятие «мозгового центра» может описывать организацию, подобную корпорации РЭНД – одного из главных американских научно-исследовательских институтов по внешней и оборонной политике, имеющего более 1000 штатных сотрудников и годовой бюджет свыше 100 млн. долларов. Но оно же может применяться и для описания более скромной политической мастерской – такой, как washingtonский Институт политических исследований, организации, где работают менее двадцати сотрудников, и чей бюджет не превышает 1–2 млн. долларов.

При составлении хронологической истории американских «мозговых центров», особенно занимающихся изучением внешней политики, важно иметь в виду огромное разнообразие аналитического сообщества. Необходимо также понимать, что хотя «мозговые центры» объединяет общее желание формировать общественное мнение и определять политические позиции и варианты, выбираемые

руководителями, то, каким образом они стремятся оказывать политическое влияние, зависит от их мандата, ресурсов и приоритетов.

## ПЕРВОЕ ПОКОЛЕНИЕ: «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» КАК ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

Первая крупная волна внешнеполитических «мозговых центров» в Соединенных Штатах начала формироваться в начале 1900-х годов, во многом вследствие желания ведущих филантропов и интеллектуалов создать институты, где исследователи и лидеры из государственного и частного секторов могли бы собираться для обсуждения мировых проблем. В частности, в первые десятилетия 20-го века стали оказывать заметное влияние три института: Фонд международного мира Карнеги, учрежденный питтсбургским стальным бароном Эндрю Карнеги (1910 год), Гуверовский институт войны, революции и мира, созданный бывшим Президентом Гербертом Гувером (1919 год), и Совет по международным отношениям, выросший на базе клуба, устраивавшего ежемесячные ужины, в один из наиболее уважаемых внешнеполитических институтов в мире (1921 год). Со временем стали сосредоточивать значительное внимание на широком круге вопросов внешней политики еще два «мозговых центра» – Институт государственного управления (1916 год), который позднее слился с двумя другими институтами в знаменитый washingtonский Институт Брукинга (1927 год), и Американский институт предпринимательства, занимавшийся социально-политическими исследованиями (1943 год), весьма респектабельный консервативный аналитический центр.

Эти и другие «мозговые центры», созданные в первые десятилетия 20-го века, были нацелены на применение своего научного опыта к решению самых разнообразных политических проблем. Функционируя, по словам исследователя из Института Брукинга Кента Уивера, как «университеты без студентов», «мозговые центры», подобные Фонду Карнеги и Институту Брукинга, придавали наиболее приоритетное значение проведению высококачественных академических исследований. Они издавали книги, журналы и другие материалы, предназначенные для разной целевой аудитории. Хотя аналитики из этих институтов во время их становления порой давали советы политикам, главной их целью было не прямое влияние на политические решения, а просвещение и информирование политиков и общественности о потенциальных

последствиях реализации различных внешнеполитических решений. Отчасти готовность ориентированных на политологические исследования «мозговых центров» держаться в стороне от политического процесса проистекала из их приверженности сохранению своей интеллектуальной и организационной независимости, которой многие современные аналитические центры готовы пожертвовать.

### **ВТОРОЕ ПОКОЛЕНИЕ: ПОЯВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОДРЯДЧИКОВ**

После Второй мировой войны потребность американских политиков в независимых внешнеполитических рекомендациях стала еще более острой. Столкнувшись с возросшей ответственностью, обусловленной превращением в державу-гегемона в двухполюсном мире, вashingtonские руководители стали нуждаться в интуиции и компетентности «мозговых центров», которые могли бы помочь им выработать целостную и обоснованную политику национальной безопасности. К 1948 году политики уже знали, куда обратиться. В мае 1948 года для продвижения и защиты интересов безопасности США в ядерный век была создана корпорация РЭНД.

Корпорация РЭНД не только заполнила вакуум в сообществе исследователей внешней политики, но и возвестила о приходе нового поколения «мозговых центров» – государственных подрядчиков – политологических институтов, в большой степени финансируемых правительственные учреждениями и ведомствами и выполняющих исследования, предназначенные для решения конкретных политических проблем. В последующие годы пример корпорации РЭНД вдохновил на создание еще нескольких государственных подрядных организаций, включая Гудзоновский институт (1961 год) и Институт городского развития (1968 год).

### **ТРЕТЬЕ ПОКОЛЕНИЕ: ВЗЛЕТ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ, ОТСТАИВАЮЩИХ ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ПОЗИЦИИ**

За последние три десятилетия ни один другой тип «мозговых центров» не освещался в средствах массовой информации шире, чем аналитические центры, отстаивающие определенные интересы. Сочетая политические исследования с агрессивными маркетинговыми приемами, столь же характерными для многих лоббистских групп, ориентированные на

отстаивание определенных позиций «мозговые центры» принципиально изменили характер и роль аналитического сообщества. В отличие от «мозговых центров» начала 20-го века, которые неохотно ввязывались в политические дебаты, эти аналитические институты, в том числе Центр стратегических и международных исследований (1962 год), Фонд наследия (1973 год) и Институт КАТО (1977 год), с удовольствием используют возможности влиять на направление и содержание внешней политики. По мере роста конкурентоспособности американской аналитической индустрии большинство «мозговых центров» осознало важность овладения вниманием общественности и умами политиков.

### **ЧЕТВЕРТОЕ ПОКОЛЕНИЕ: «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ», СТРЕМЯЩИЕСЯ ОСТАВИТЬ НАСЛЕДИЕ**

Новейший тип «мозговых центров», возникший во внешнеполитическом сообществе, называют «организациями, стремящимися оставить наследие». Такие центры, в том числе Центр Картера в Атланте и базирующийся в Вашингтоне Центр Никсона за мир и свободу, представляют собой аналитические структуры, созданные бывшими президентами, стремящимися оставить долговременное наследие во внешней и внутренней политике. Они готовят самые разнообразные публикации, проводят семинары и симпозиумы, выполняют исследования в ряде политических областей.

### **ПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЛИЯНИЕ: СТРАТЕГИИ АМЕРИКАНСКИХ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ»**

«Мозговые центры» занимаются выработкой и продвижением идей и, подобно корпорациям частного сектора, направляют значительные ресурсы на маркетинг своей продукции. Однако, в отличие от корпораций, «мозговые центры» измеряют свой успех не прибылью (в конце концов, они регистрируются как некоммерческие организации), а тем, насколько сильное влияние они оказывают при формировании общественного мнения и политики. В этом смысле «мозговые центры» стали напоминать лоббистские группы, соперничающие с другими неправительственными организациями за политическую власть и престиж. Несмотря на ряд примечательных различий между «мозговыми центрами» и лоббистскими структурами, граница между ними все больше и больше размывается.

«Мозговые центры» очень резко различаются по масштабам, штату и организационным ресурсам, но все они в определенной степени опираются и на публичные, и на частные каналы осуществления политического влияния. Из приблизительно 2000 аналитических центров в США почти 25 процентов считаются независимыми или самостоятельными. Подавляющее большинство связано с факультетами университетов.

«Мозговые центры» полагаются на множество стратегий доведения своих взглядов до политиков и общественности. Вот лишь некоторые из них: проведение публичных конференций и семинаров для обсуждения различных внешнеполитических проблем, чтение лекций в университетах, местных клубах и других общественных организациях, выступления в комитетах законодательных органов, расширение своего присутствия в печатных и электронных средствах массовой информации, распространение результатов своих исследований, создание веб-страниц в Интернете.

Эксперты «мозговых центров» могут стремиться к участию во внешней политике следующим образом: принимая должности в кабинете, его аппарате или другие посты в федеральном правительстве (после государственной службы политики могут возвращаться или поступать на работу в аналитические центры), работая советниками на президентских выборах, в группах по приему дел от уходящей администрации, а также в консультативных комитетах при Президенте и Конгрессе, выборочно предлагая высоким должностным лицам из Министерства обороны, Государственного департамента, Совета национальной безопасности, ЦРУ и других разведывательных органов участвовать в частных симпозиумах и семинарах, снабжая членом Конгресса, представителей исполнительной власти и сотрудников всех правительственный учреждений политическими сводками и актуальными исследованиями по текущим вопросам внешней политики. Таков стиль Фонда наследия, известного как наиболее типичный аналитический центр, активно отстаивающий определенные позиции.

### **ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ПОЛИТИКУ: ВЛИЯТЕЛЬНЫ ЛИ АМЕРИКАНСКИЕ «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ»?**

До последнего времени исследователи и журналисты полагали, что «мозговые центры» представляют со-

бой чисто американский феномен и что особенно влиятельны те из них, которые расположены в Вашингтоне и неподалеку от него. Оба этих предположения требуют уточнения. Во-первых, хотя Соединенные Штаты – родина некоторых из самых выдающихся аналитических центров в мире, немало подобных структур возникло в большинстве развитых и развивающихся стран. В Канаде, Великобритании, Германии, Австралии, поистине в большинстве стран Восточной и Западной Европы, по всей Азии, Ближнему Востоку и Африке «мозговые центры» заняли в последние годы более видное положение. Финансируемые благотворительными фондами, корпорациями, такими международными организациями, как Всемирный банк, и политическими партиями, аналитические центры стали глобальным явлением.

Что действительно отличает «мозговые центры» в Соединенных Штатах, помимо их разительного числа, так это степень активного участия многих из них в политическом процессе. Одним словом, от аналогичных структур в других частях мира американские «мозговые центры» отличаются не только высоким уровнем финансирования некоторых из них. Нет, именно способность американских «мозговых центров» прямо и косвенно участвовать в формировании политики и готовность политиков обращаться к ним за советом приводят ряд исследователей к выводу, что эти структуры оказывают сильнейшее воздействие на формирование государственной политики.

К сожалению, очень немногие исследователи, пытаясь измерить или оценить влияние «мозговых центров», внимательно рассматривают то, как достигается политическое влияние и какие разнообразные преграды приходится преодолевать. По крайней мере, важно осознать, что аналитические центры оказывают различные типы политического влияния на различных стадиях политического цикла. Если одни «мозговые центры», подобно Американскому институту предпринимательства и Фонду наследия, эффективно выстраивают конкретные политические дебаты – например, продолжающиеся дебаты о противоракетной обороне, то другие, включая РЭНД, более влиятельны при тесном сотрудничестве с политиками в оценке издержек и выгод, связанных с разработкой новых военных технологий.

Дальнейший рост численности «мозговых центров» в Соединенных Штатах и во всем международном

сообществе будет подводить к заключению о росте их влияния. Однако прежде чем прийти к такому выводу, исследователям и журналистам надо будет уделить пристальное внимание тому, какой вклад внесли «мозговые центры» в конкретные внешнеполитические дебаты и следовали ли их советам политики, работающие в различных ветвях власти, министерствах и ведомствах. Только тогда можно будет делать более обоснованные заключения об их роли и воздействии.

«Мозговые центры» стали заметными и во многих отношениях важными участниками политического процесса. И все же тот факт, что они так разрослись и распространились, скорее дает нам представ-

ление о культуре, обществе и политике Соединенных Штатов, чем о масштабах влияния, оказываемого этой разнородной совокупностью организаций на политическую среду и конкретные политические решения. Несомненно, «мозговые центры» могут вносить и внесли ценный вклад в американскую внешнюю и внутреннюю политику. Вопросы, на которые до сих пор пытаются ответить исследователи, относятся к тому, насколько сильно их воздействие и какими конкретными способами оно осуществляется. Ответы на эти и другие вопросы в какой-то мере позволяют получить дополнительное представление о роли и функции этих организаций и об их месте в американском внешнеполитическом процессе. ◉

---

# «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И ТРАНСНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Джеймс Г. Макгантн

Научный сотрудник Научно-исследовательского института внешней политики



Политики все чаще обращаются к независимым политологическим организациям, известным под названием «мозговые центры», за информацией и аналитическими выкладками, которые были бы своевременны, понятны, надежны, доступны и полезны, пишет Джеймс Г. Макгантн, научный сотрудник Научно-исследовательского института внешней политики и президент компании «Макгантн ассошиэйтс». По его словам, в новом тысячелетии стоит задача «использовать огромный массив знаний, информации и энергии, заложенный в организациях, занимающихся социально-политическими исследованиями, во всех регионах мира».

Мы живем в беспокойное время, когда постоянны лишь перемены, когда немыслимое прежде стало мрачной реальностью, а грань между внутренней и внешней политикой становится все более размытой. Посулы и опасности глобализации преобразили наш взгляд на международные отношения и открыли политический процесс для новых участников, программ и результатов. Некогда международные отношения были исключительной прерогативой дипломатов, сотрудников правительственныеых органов и государств, но современные политики обязаны учитывать при формировании внешней политики разнообразный набор международных структур, включающий в себя такие организации, как «Си-эн-эн», «Аль-Джазира», Международный комитет за запрещение мин, «Гринпис», «Дойче банк», «Аль-Кайда», Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Организация стран-экспортеров нефти (ОПЕК). Хотя эти действующие лица не являются порождением глобализации, именно она расширила их возможности. Достаточно вспомнить тот простой факт, что в 1950 году в мире действовали всего 50 государств и ограниченное число межправительственных и неправительственных организаций, и сразу начинаешь понимать сложности и особые проблемы, с которыми сталкиваются политические деятели, пытаясь выработать эффективную внешнюю политику. Задачи американских руководителей еще сложнее ввиду присущего Америке статуса сверхдержавы, ее глобальных обязательств и ряда транснациональных действующих лиц и проблем, которым ей приходится противостоять ежедневно.

В этом все более сложном, взаимозависимом и информационно насыщенном мире правительства и отдельные политики сталкиваются с общей проблемой привлечения экспертных знаний к выработке государственных решений. Политикам нужна базовая информация о мире и обществах, которыми они управляют, о том, насколько эффективен нынешний курс, каковы возможные альтернативы, их вероятные издержки и последствия.

Во многих странах политики и правительственные чиновники сталкиваются не с информационным вакуумом, а с лавиной информации и бумаг. Действительно, на политиков нередко обрушивается больший объем информации, чем они реально могут использовать: жалобы избирателей, доклады международных агентств и общественных организаций, рекомендации аппарата, выкладки лоббистов и заинтересованных групп, обличение недостатков текущих правительственных программ в популярных или элитарных средствах массовой информации. Проблема в том, что эта информация часто оказывается бессистемной, ненадежной или искаженной интересами тех, кто ее распространяет. Часть информации может носить столь технический характер, что политики широкого профиля не в состоянии ее понять или применить. Определенная часть информации может быть непрактичной с политической, финансовой или административной точки зрения или противоречить интересам политиков, вынужденных принимать решения на основе информации, которую они зачастую считают недостаточной. Другая информация может быть бесполезной, по-

скольку слишком радикально отличается от мировоззрения или идеологии ее адресатов. В развивающихся и переходных странах базовые данные, необходимые для принятия обоснованных решений, часто отсутствуют и должны собираться, анализироваться и облекаться в форму, пригодную для использования парламентариями и государственными служащими.

В политике информация больше не превращается в силу, если не подается в нужной форме и в нужное время. Правительствам и политикам часто приходится пользоваться моментом, поскольку складывается удобная конфигурация социальных и политических сил, или принимать меры заставляет кризис. В любом случае они часто действуют быстро и принимают решения, опираясь на имеющуюся информацию, которая не всегда ведет к наиболее обоснованной политике. Словом, политикам и другим лицам, заинтересованным в политическом процессе, необходима такая информация, которая была бы своевременной, понятной, надежной, доступной и полезной.

Есть много потенциальных источников такой информации, в том числе: правительственные учреждения, университетские ученые, научно-исследовательские центры, коммерческие консультационные компании и международные агентства. Но во многих странах мира и политики, и государственные службы для удовлетворения своих потребностей все чаще обращаются к специализированной группе институтов. Независимые организации, занимающиеся исследованием и анализом государственной политики, обычно известные под названием «мозговые центры», восполняют неутолимую потребность политиков в информации и систематическом анализе, который непосредственно связан с политикой. Этот информационный императив привел к созданию в начале 20-го века первых «мозговых центров» – Королевского института международных отношений (1920 год), Фонда международного мира Карнеги (1910 год), Института мировой экономики Киля (1914 год) и Института Брукингса (1916 год) – и продолжает оставаться главной движущей силой распространения политологических организаций сегодня. Международное движение за гражданское общество также стимулировало интерес к «мозговым центрам» как альтернативному источнику информации по проблемам международного, национального и местного значения и как потенциальным критикам политики правительств и международных организаций, способ-

ным выступать с объективных позиций, не зависящих от правительства и деловых кругов.<sup>1</sup>

На протяжении большей части 20-го века независимые политологические центры, выполнившие исследования и консультировавшие по вопросам государственной политики, были феноменом, встречающимся, главным образом, в Соединенных Штатах. Гораздо меньше их было в Канаде и Западной Европе. Хотя в Японии довольно давно существуют «мозговые центры», им, как правило, не хватает независимости, и они тесно связаны с министерствами или корпорациями.<sup>2</sup> Широкое распространение «мозговых центров» по всему миру началось в 1980-е годы в результате действия сил глобализации, окончания холодной войны и возникновения транснациональных проблем. Две трети всех ныне существующих «мозговых центров» были созданы после 1970 года, а свыше половины – начиная с 1980 года.

Воздействие глобализации на движение «мозговых центров» наиболее отчетливо проявляется в таких регионах, как Африка, Восточная Европа, Центральная Азия и отдельные страны Юго-Восточной Азии, где международное сообщество приложило согласованные усилия в поддержку создания независимых политологических организаций. Недавнее исследование, проведенное программой «Аналитические центры и гражданское общество» Научно-исследовательского института внешней политики, подчеркивает важность этих усилий и подтверждает тот факт, что большинство «мозговых центров» в этих регионах создано за последние 10 лет. Сегодня в мире свыше 4500 таких институтов. Многие из наиболее сложившихся аналитических центров, созданных в годы холодной войны, специализируются на международных отношениях, исследованиях в области безопасности и внешней политике.

«Мозговые центры» существуют почти в каждой стране с населением, превышающим несколько миллионов человек, и хотя бы толикой интеллектуальной свободы. На протяжении большей части минувшего века подавляющее большинство «мозговых центров» находилось в Соединенных Штатах, но теперь впервые число аналитических центров в мире превышает их число в США<sup>3</sup>. В настоящее время «мозговые центры» действуют в разнообразных политических системах, участвуют в ряде мероприятий, связанных с политикой, и включают в себя разнообразный набор институтов, имеющих различ-

ные организационные формы. И хотя все аналитические центры выполняют одну и ту же основную функцию – привносят свои знания и компетентность

в политический процесс, не все они имеют равную степень финансовой, интеллектуальной и юридической независимости. Задача, стоящая перед всеми

### Типология автономных и связанных с другими организациями исследовательских центров, занимающихся вопросами государственной политики

Организация	Год создания	Организационный тип
Фонд Конрада Аденауэра (Германия)	1964	партийный
Фонд Жореса (Франция)	1990	партийный
Институт прогрессивной политики (США)	1998	партийный
Институт развития Китая (КНР)	1989	государственный
Институт политических и международных исследований (Иран)	1984	государственный
Исследовательская служба Конгресса (США)	1914	государственный
Институт стратегических и международных исследований (Малайзия)	1983	квази-государственный
Корейский институт развития (Корея)	1971	квази-государственный
Международный исследовательский центр Вудро Вильсона (США)	1968	квази-государственный
Пакистанский институт международных отношений	1947	автономный/независимый
Институт проблем безопасности (ЮАР)	1990	автономный/независимый
Институт международной экономики (США)	1981	автономный/независимый
Европейский профсоюзный институт (Бельгия)	1978	квази-независимый
Исследовательский институт НЛИ (Япония)	1988	квази-независимый
Центр обороны информации (США)	1990	квази-независимый
Институт внешней политики, Университет Хацеттепе (Турция)	1974	университетский
Институт международных отношений (Бразилия)	1979	университетский
Гуверовский институт войны, революции и мира, Стэнфордский университет (США)	1919	университетский

**партийный** – официально связанный с политической партией.

**государственный** – входящий в структуру власти.

**автономный и независимый** – в значительной степени не зависящий от какой-либо заинтересованной группы или спонсора и автономный от правительства в своей деятельности и финансировании.

**квази-государственный** – финансируемый исключительно за счет государственных грантов и контрактов, но не входящий в официальную структуру власти.

**квази-независимый** – автономный от правительства, но контролируемый заинтересованной группой, спонсором или заказчиком, обеспечивающим основное финансирование и оказывающим значительное влияние на деятельность аналитического центра.

**университетский** – политологический центр при университете.

«мозговыми центрами», заключается в том, как добиться независимости и сохранить ее таким образом, чтобы можно было «говорить власти правду»<sup>4</sup>.

С учетом относительных различий в политических системах и гражданских обществах, я попытался классифицировать огромное число «мозговых центров» по нескольким категориям.

В Соединенных Штатах можно встретить самые разнообразные политологические организации, тогда как в остальном мире аналитические центры, как правило, более ограничены по тематике и разнообразию. За пределами США «мозговые центры» делятся на три основные категории – университетские, государственные и партийные – и обычно не пользуются такой степенью автономии, как аналогичные организации в Америке.

Независимо от своей структуры аналитические центры стали постоянным атрибутом политического ландшафта, став теперь составной частью политического процесса во многих странах. «Мозговые центры» различных типов выполняют много разных функций, в том числе:

- проведение исследований и анализа политических проблем;
- консультации по актуальным вопросам текущей политики;
- оценка правительственные программ;
- толкование политики для электронных и печатных СМИ, что облегчает понимание и поддержку политических инициатив общественностью;
- содействие построению «тематических сетей», вовлекающих разнообразный набор действующих лиц, которые встречаются специально по конкретному политическому вопросу или проблеме;
- поставка кадров на ключевые должности в органы власти.

Политический истеблишмент не всегда считал появление «мозговых центров» чистым благом, но аналитические структуры, тем не менее, оказывали скорее положительное, чем отрицательное влияние на политический процесс. Особенно наглядно это

проявляется во многих развивающихся и переходных странах, где «мозговые центры» служат катализатором перемен, помогающим трансформировать политический ландшафт и создавать сильное гражданское общество.

Хотя исторические и политические традиции в других регионах мира существенно отличаются от присущих Соединенным Штатам, и хотя каждая страна имеет собственный специфический набор политических проблем и потребностей, из американского опыта все же можно извлечь ряд полезных уроков. Истоки культуры «мозговых центров» в США связаны с традициями, возникшими в Америке в «прогрессивную эру» – корпоративной благотворительностью, резким разграничением между законодательной и исполнительной властью, слабыми политическими партиями, общественной приверженностью открытости и независимости, склонностью населения и выборных должностных лиц полагаться на взаимодействие и помочь со стороны частного сектора. Все эти факторы приводят к тому, что существует очень мало барьеров для политических аналитиков, идеологов и предпринимателей, желающих выйти на рынок идей и внести свой вклад в политический процесс. Наконец, «мозговые центры» заняли более заметное положение, поскольку есть мнение о том, что зачастую эти центры могут сделать то, что не по силам государственной бюрократии.

В частности, «мозговые центры»:

- более эффективно ориентированы на будущее, чем государственные научные сотрудники, которые работают в таких условиях, что порывы к созидательному разрушению редко вознаграждаются,
- более склонны ставить политические задачи в новой конфигурации, тогда как бюрократия процветает в максимально безопасном режиме стандартных рабочих процедур,
- лучше умеют содействовать сотрудничеству между различными группами исследователей ради общей цели, поскольку не имеют постоянной заинтересованности в одной сфере.

Более того, они способствуют интеллектуальному синтезу, возникающему благодаря разрушению бюрократических барьеров, потому что они:

- лучше, чем правительственные учреждения, умеют распространять актуальные результаты политических исследований внутри правительства и за его пределами – среди политической элиты, средств массовой информации и общественности,
- более способны справляться с комплексным характером глобальных политических проблем,
- лучше умеют собирать и привлекать лиц, заинтересованных в политическом процессе,
- лучше умеют изучать весь политический процесс – от сбора данных до создания знаний и политики,
- имеют более полное представление о средствах реализации поставленной цели, чем государственные бюрократии, которые бывают внутренне раздроблены по департаментам и областям специализации.

Несмотря на попытки некоторых исследователей и политиков подвергнуть сомнению потенциальную возможность передачи американского опыта работы независимых аналитических центров в другие регионы и страны мира, многие политики и представляющие гражданское общество группы по всему земному шару стремятся создавать подлинно независимые, самостоятельные «мозговые центры», чтобы помочь своим правительствам думать. Поэтому, хотя возможность передачи модели Института Брукингса, корпорации РЭНД или Фонда наследия в другие страны и политические культуры можно оспаривать, необходимость и желание воспроизвести независимость и влияние, которыми пользуются эти институты, бесспорны.

Транснационализация движения «мозговых центров» нередко стимулируется и финансируется международными организациями и частными фондами в Соединенных Штатах, Европе и Японии. Вместе с международным потоком средств пришла интернационализация кадрового состава «мозговых центров». Программы наподобие тех, которые проводят Институт Брукингса, Фонд международного мира Карнеги, Национальный институт передовых исследований, Международный исследовательский центр Вудро Вильсона, Фонд Маршалла в Германии, Фонд экономических исследований «Атлас» и другие организации, дают сотрудникам «мозговых центров» и университетов из стран с развивающейся и переход-

ной экономикой возможность приезжать и консультироваться со своими коллегами, так что они могут обмениваться информацией и идеями о международных проблемах и узнавать наиболее эффективные способы создания и сохранения независимой политологической организации.

В Соединенных Штатах «мозговые центры» также активно участвуют в экспорте своих исследований, фирменных методов политического анализа и организационных структур в другие страны. Институт городского развития, Фонд наследия, Научно-исследовательский институт внешней политики и Гудзоновский институт активно пропагандируют свой подход к политическому анализу среди групп из Африки, Азии, Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Институт городского развития, Фонд Карнеги и Фонд наследия даже открыли зарубежные филиалы.

Успехи в области информационных систем и телекоммуникаций значительно расширили масштабы и значение сотрудничества между институтами и исследователями. Двусторонние и многосторонние обмены происходят ежедневно, поскольку технологический прогресс позволяет сотрудникам аналитических центров эффективнее взаимодействовать и работать на международном уровне. Интернет дает «мозговым центрам» всего мира возможность связываться друг с другом способом, немыслимым всего несколько лет назад. Глобальные форумы, конференции и дебаты теперь регулярно проводятся на Интернете. Обычным делом стали совместные научные проекты с участием исследователей из 20 и более стран. В последнее время такие институты, как программа «Глобальная политика» Фонда международного мира Карнеги, «Сеть глобального развития» Всемирного банка, «Глобальная сеть государственной политики» ООН и программа «Аналитические центры и гражданское общество» Научно-исследовательского института внешней политики, наладили партнерства с «мозговыми центрами» по всему миру в стремлении создать глобальные сети, которые будут анализировать глобальные проблемы, пытаться формировать внешнюю политику и влиять на программы и приоритеты международных институтов. Кроме того, для достижения похожих целей такое же число региональных сетей организовано в Европе (сеть «Политика преобразований», сеть Ассоциации трансъевропейских политических исследований и сеть программы «Партнерство ради

мира»), Азии (сеть Института стратегических и международных исследований Ассоциации стран Юго-Восточной Азии), Африке (сеть Фонда развития потенциала Африки) и Латинской Америке (сеть фонда «Атлас»).

Рост политологических организаций за последние два десятилетия иначе как взрывным не назовешь. Не только возросло число этих организаций, но и резко расширились масштабы и воздействие результатов их работы. И все же потенциал «мозговых центров» в деле поддержки и сохранения демократических правительств и гражданских обществ по всему миру далеко не исчерпан. В новом тысячелетии стоит задача использовать огромный массив знаний, информации и энергии, который существует в организациях, исследующих государственную политику, во всех регионах мира. Государственному департаменту и другим внешнеполитическим ведом-

ствам правительства США необходимо предпринять незамедлительные шаги для работы с «мозговыми центрами» и через них, чтобы помочь создать и поддержать глобальную сеть политических институтов, которые преодолеют физические, политические и дисциплинарные границы в поиске решений новых и старых политических проблем нашего времени. ◉

<sup>1</sup> Cv. James G. McGann and Kent R. Weaver, eds. Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action; Transaction Publications 2000.

Cv. nfrét: Jeffrey Telgarsky and Makiko Ueno, Introduction: Think Tanks and a Changing Japan, in Telgarsky and Ueno, eds., Think Tanks in a Democratic Society: An Alternative Voice, (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1996), p. 3.

<sup>2</sup> Telgarsky and Ueno, Introduction, p. 2.

<sup>3</sup> По последним данным, собранным программой «Аналитические центры и гражданские общества» НИИВП, в мире свыше 4500 «мозговых центров», из которых приблизительно 1500 находятся в Соединенных Штатах.

<sup>4</sup> Wildavsky, Aaron, Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis (Boston: Little, Brown and Co. 1979)

## ИНСТИТУТ БРУКИНГСА: КАК РАБОТАЕТ «МОЗГОВОЙ ЦЕНТР»

*Строб Тэлботт*

*Президент Института Брукингса*



*Цель Института Брукингса и всех других «мозговых центров» состоит в том, чтобы «предоставлять политикам анализ и выводы, которые использовались бы в качестве основы формулирования той или иной новой политики, а также изменения уже существующих стратегий или отказа от них», – поясняет президент Института Брукингса Строб Тэлботт. «Одна из наших самых трудных и стимулирующих задач, – считает он, – состоит в раннем выявлении новых и серьезных нерешенных вопросов, с которыми в будущем придется иметь дело нашей стране и всему миру», и привлечении к ним внимания политиков и общественности).*

«**С**ырьем» для работы «мозговых центров» служат идеи. «Мозговые центры» – или, используя более точное их определение, научно-исследовательские организации, занимающиеся социально-политическими исследованиями, – оценивают правомерность и полезность идей, составляющих основу политики, и разрабатывают новые идеи, на которых могли бы основываться стратегии будущего. Джеймс Аллен Смит, историк, написавший ряд книг о «мозговых центрах», называет их в заглавии одного из своих трудов «брокерами идей».

Институт Брукингса представляет собой один из старейших «мозговых центров» в Соединенных Штатах. Предшественник нынешнего Института Брукингса – Институт государственных исследований – был создан в 1916 году в Вашингтоне бизнесменом и филантропом из Сент-Луиса по имени Роберт Брукингс. Позднее он учредил еще две родственные организации – Институт экономики и Школу экономики и управления, которая готовила магистров и докторов наук.

Роберт Брукингс создал эти организации, поскольку он видел, что в начале 20-го века деловым предприятиям идут на пользу результаты таких сравнительно новых дисциплин, как экономические исследования и организация управления, и счел, что эти дисциплины могут принести пользу и государственной власти. В 1927 году эти три научно-исследовательские организации были объединены в одно целое, и так появился Институт Брукингса, который на первых порах основное внимание уделял вопросам внутренней социально-экономической политики.

Международные исследования вошли в повестку дня Института Брукингса только после Второй мировой войны.

В организационном плане Институт Брукингса включает в себя три основные области научных исследований: международная политика, экономика и государственное управление. Однако следует отметить, что границы между этими дисциплинами все больше стираются в тех случаях, когда Институт занимается изучением комплексных проблем, которые характерны для современного глобализованного мира. Наша организационная структура включает в себя также несколько научно-исследовательских центров, специализирующихся на регионах, например, на Ближнем Востоке, или на изучении конкретных вопросов, таких как политика в сфере образования.

Роберт Брукингс как-то сказал, что «основу всей деятельности Института Брукингса составляет убежденность в необходимости точного и беспристрастного подхода к формулированию и изучению вопросов, а также в представлении идей без какой-либо идеологии». С самых первых дней своей работы Институт Брукингса стал предоставлять разработчикам политики и общественности своевременные прикладные научные исследования, имеющие своей целью нахождение решений наиболее сложных проблем в области политики, с которыми приходится сталкиваться Америке.

На протяжении десятилетий исходящие из Института Брукингса идеи играли одну из ключевых ролей в проведении мобилизации в период Первой и Вто-

рой мировых войн, создании бюджетного процесса федерального правительства, системы государственной гражданской службы и системы социального обеспечения, разработке Плана Маршалла, введении контроля над ценами в период Второй мировой войны, применении санкций с целью наказания государств-изгоев и воздействия на них, организации Совета национальной безопасности и других внешнеполитических и оборонных структур, приверженности политике поддержки социально-экономического развития бедных стран, эволюции политики США в отношении постсоветской России и разработке многих других стратегий.

После террористических нападений 11 сентября в Институте Брукингса было пересмотрено главное направление научных исследований с тем, чтобы уделять основное внимание более интенсивному генерированию идей и более глубокому пониманию существующего положения. Это приведет к разработке или пересмотру политики по таким вопросам, как отношения между Западом и исламским миром, установление надлежащего равновесия между проявлением бдительности в условиях террористической угрозы и сохранением гражданских свобод, конфликт между Израилем и палестинцами, необходимость приведения в соответствие с настоящими проблемами традиционной межгосударственной дипломатии, с учетом возрастающей роли негосударственных элементов, обсуждение упреждающих и превентивных военных акций с целью отражения угроз, исходящих от террористов и поддерживающих их государств, разработка долгосрочной международной стратегии в мире периода после холодной войны, будущее контроля над вооружениями и целесообразность создания системы противоракетной обороны.

«Для разработчиков политики и журналистов «мозговые центры» остаются одним из основных источников информации и экспертных знаний, – заключает профессор политологии Эндрю Рич, занимающийся изучением «мозговых центров», в своем докладе, опубликованном пять лет назад. – Их исследования и доклады служат подспорьем и опорой членам Конгресса в их законодательных инициативах, а журналистам – в их репортерской деятельности».

Опросив штатных сотрудников Конгресса и журналистов, освещающих работу Сената и Палаты представителей, Рич выявил, что свыше 90% их считает, что «мозговые центры» «пользуются опре-

деленным или большим влиянием» в современной американской политике. Рич пишет, что Институт Брукингса оценивается как поставщик «самого достоверного знания» из 30 «мозговых центров», перечисленных в его анкете.

Институт Брукингса часто называют «университетом без студентов». Многие из наших 75 ведущих научных сотрудников имеют ученые степени, и очень многие из них преподавали ранее в университетах. Их исследования и работы подвергаются серьезному научному анализу.

Некоторые из научных сотрудников Института Брукингса представляют собой так называемых «ученых-практиков». Это определение относится, в частности, к научным работникам, которые периодически занимают должности в органах государственной власти, где могут на практике проверить свои научные выводы, а также к бывшим государственным служащим, которые приходят в Институт Брукингса после определенного срока работы на государственной службе. Они используют свой опыт, накопленный в государственных учреждениях, дополняя им наши академические исследования.

Так, например, более десяти «ученых-практиков» Института Брукингса работали в Государственном департаменте или в Совете национальной безопасности, включая Джеймса Стейнберга, вице-президента и директора Программы внешнеполитических исследований Института Брукингса (бывшего заместителя помощника Президента по вопросам национальной безопасности и директора отдела политического планирования в Государственном департаменте), Хельмута Зонненфельдта (члена Совета национальной безопасности в администрации Никсона и бывшего руководителя исследовательского отдела, занимавшегося Советским Союзом и странами Восточной Европы, в Государственном департаменте) и Мартина Индика, директора нашего Центра ближневосточной политики им. Сабана (ранее Индик занимал должность помощника Государственного секретаря по ближневосточным делам и дважды был послом США в Израиле). В Институте Брукингса также имеются специалисты, обладающие экспертными знаниями во всех других областях деятельности правительства, такие как бывший конгрессмен Билл Френзел (республиканец, Миннесота), один из наших экспертов по вопросам налогов, свободной торговли и бюджетной политики.

Национальный институт развития научных исследований в Токио составил список имеющихся во всем мире 3500 «мозговых центров», половина из которых находится в Соединенных Штатах. Не во всех этих организациях, занимающихся научными исследованиями в области политики, поддерживается сугубо научная атмосфера или предъявляется требование о том, чтобы проводимый анализ носил «независимый и беспристрастный характер», что обязательно в Институте Брукингса и подтверждено мандатом о целях и задачах нашей деятельности. Некоторые «мозговые центры» носят явно политический характер. Ряд подобных центров посвящает свою деятельность изучению какого-то одного вопроса или небольшого числа связанных друг с другом вопросов. Есть и такие «мозговые центры», повестка дня которых имеет идеологическую направленность или исходит из ярко выраженного партийного подхода. Эти центры лоббируют среди политиков в целях реализации своей программы.

Однако, отождествляя себя с левыми или правыми – или придерживаясь центристской платформы, как это делает Институт Брукингса, – все «мозговые центры» стремятся представлять результаты своих научных исследований и рекомендации тем, кто занимается формированием политики, в средства массовой информации, влиятельным лидерам в области общественного мнения, заинтересованным организациям и представителям общественности. В основе всей этой деятельности лежит цель как Института Брукингса, так и всех других «мозговых центров» – предоставлять разработчикам политики анализ и выводы, которые использовались бы в качестве основы формулирования той или иной новой политики, а также изменения уже существующих стратегий или отказа от них.

Институт Брукингса распространяет результаты анализа политики и свои рекомендации разными путями. Выводы многих научно-исследовательских проектов представляются в книгах и докладах. Однако, несколько лет назад, когда стало ясно, что политики и их штатные сотрудники не всегда располагают временем для чтения книг и пространых докладов, Институт Брукингса, помимо всего прочего, приступил к дополнительной публикации результатов своих исследований в форме более коротких и более доступных документов, именуемых «Краткие обзоры политики». Другие «мозговые центры» последовали этому примеру.

Ученые Института Брукингса часто доводят свои выводы до сведения политиков более прямым путем, выступая с показаниями на слушаниях в Конгрессе, давая частные консультации, проводя встречи со штатными сотрудниками Конгресса и исполнительной ветви власти, а также излагая выводы заинтересованным неправительственным аудиториям в ходе форумов, обсуждений за круглым столом и других общественных мероприятий.

На политиков часто оказывает влияние общественное мнение, а общественное мнение нередко подвергается воздействию со стороны средств массовой информации. Кроме того, многое из того, что известно о политических вопросах самим политикам, их консультантам и общественности, они узнают из средств массовой информации. Следовательно, нет ничего удивительного в том, что многие ученые Института Брукингса и других «мозговых центрах» прилагают много усилий к тому, чтобы представлять свои идеи и результаты проведенных исследований через средства массовой информации. Эти усилия принимают форму интервью, данных по радио и телевидению или опубликованных в печати, статей в газетах, брифингов для прессы и публичных выступлений или статей, помещаемых в научных журналах. Более года назад Институт Брукингса построил свою собственную теле- и радиостудию для проведения интервью.

Институт Брукингса и другие «мозговые центры» также печатают «справочники для журналистов», которые помогают журналистам найти и проинтервьюировать ученых, обладающих экспертными знаниями по конкретному вопросу политики.

Ежегодный бюджет, выделяемый в Институте Брукингса на все эти научные исследования, анализ, распространение полученных результатов и обеспечение охвата намеченной аудитории, а также на содержание штатных сотрудников, составляет приблизительно 40 миллионов долларов. Эти деньги поступают из фонда, первоначально созданного основателем института Робертом Брукингсом, в виде грантов и пожертвований со стороны различных фондов, корпораций и отдельных лиц, а также из таких источников доходов, как издательство «Брукинг Инститьюн Пресс», которое издает более 50 книг в год, и Центра просвещения в области социальной политики, проводящего семинары по обучению руководителей в государственных учреждениях и корпорациях.

Существуют тщательно разработанные правила, обеспечивающие гарантии того, чтобы поставщики финансовых средств не имели возможности оказывать влияние на характер и результаты проводимых в Институте Брукингса научных исследований.

Одна из наших самых трудных и стимулирующих задач – раннее выявление новых и серьезных нерешенных вопросов, с которыми в будущем придется иметь дело нашей стране и всему миру. После этого, по сложившейся в Институте Брукингса традиции, мы концентрируем усилия на том, чтобы привлечь к этим вопросам внимание политиков и общественности, предоставляя при этом высококачественные научные исследования и анализ, информируя участников дискуссии и выдвигая конструктивные идеи и рекомендации.

Как писал в своей истории Института Брукингса по случаю его 75-летней годовщины историк Джеймс Аллен Смит, «... в то время, когда лишь немногие ученые занимались и были готовы заняться изучением того или иного назревающего вопроса политики, Институт Брукингса часто прилагал усилия к тому, чтобы переориентировать внимание ученых

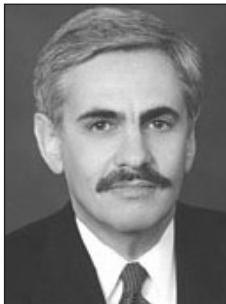
и создать новые системы экспертных знаний, будьто вопрос о государственном финансировании и регулировании, о состоянии экономики стран Азии или о командовании и контроле в области ядерных вооружений. На самом деле, самым лучшим свидетельством долгосрочного успеха и влияния этого института служит не его непосредственное воздействие на принятие конкретных решений в области политики..., а его способность создавать такие сети экспертов, которые по-прежнему предвосхищают проблемы страны еще до того, как начинают пропасть контуры дискуссий по этим вопросам».

Сотрудники государственных органов, разрабатывающие политику, понимают насколько ценна способность ученых, работающих в Институте Брукингса, сочетать анализ долгосрочных тенденций с рекомендациями по краткосрочной политике. Несмотря на то, что многие вопросы, которые нам приходится решать сегодня, едва ли могли прийти в голову Роберту Брукингу в 1916 году, его внешний, ориентированный исключительно на разработку политики метод исследования остался неизменным с момента создания нашего учреждения. ◉

# КОРПОРАЦИЯ РЭНД: КАК «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» ВЗАЙМОДЕЙСТВУЮТ С ВОЕННЫМИ

**Майкл Д. Рич**

*Исполнительный вице-президент корпорации РЭНД*



Было время, когда «мозговые центры», работающие с оборонными и разведывательными органами, уделяли внимание исключительно региональным или конкретным темам, однако в настоящее время эти организации также призваны оказывать военным помочь в решении новой проблемы борьбы с терроризмом и обеспечения внутренней безопасности страны, считает исполнительный вице-президент корпорации РЭНД Майкл Д. Рич. Научные работники корпорации РЭНД, которые изучают терроризм вот уже более 30 лет, теперь помогают тем, кто принимает решения, разработать комплексный аналитический подход к защите от террористических нападений. В то же время они проводят все большие и большие научных исследований по другим вопросам для правительства многих стран мира.

**С** момента создания Министерства обороны США (МО США) «мозговые центры» работали в тесном контакте как с гражданским, так и военным руководством этого министерства по широкому кругу вопросов, начиная с создания новых технологий и кончая военным планированием и ведением боевых действий, содействуя улучшению защиты американских интересов от постоянно меняющихся угроз.

Подобно гражданскому руководству МО США, военные службы нуждаются в проведении высококачественных, объективных научных исследований геополитических тенденций и возможных последствий различных вариантов внешней политики. Помимо всего прочего, подобные научные исследования необходимы для создания реалистических сценариев в качестве основы для планирования и оценки программ, а также для понимания возможных ограничений гибкости при проведении операций.

Военные службы и Управление министра обороны (УМО) заслуживают похвалы за то, что они способствуют развитию и используют разнообразные источники для проведения подобных исследований, начиная с небольших учреждений, таких как Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ) и Лексингтонский институт, финансируемых в основном за счет пожертвований корпораций или отдельных лиц, и кончая более крупными организациями, занимающимися научными исследованиями в области политики, такими как Институт аналитических исследований в области обороны, работаю-

щий по контракту с МО США. Старейшая и крупнейшая из этих научно-исследовательских организаций – корпорация РЭНД, созданная в 1948 году как некоммерческая организация на средства частного капитала. Около половины текущей работы корпорации РЭНД связана с национальной обороной, а вторая половина посвящена широкому кругу вопросов внутренней политики.

В рамках корпорации РЭНД действуют три центра НИОКР, финансируемые из федерального бюджета, спонсором которых выступает МО США. Эти центры НИОКР представляют собой научно-исследовательские программы, реализуемые частными некоммерческими (не преследующими цели получения прибыли) организациями, работающими по долгосрочным контрактам. Они занимаются разработкой и поддержанием важнейших экспертных знаний и потенциалов, имеющих большое значение для спонсоров, и действуют в интересах общества при отсутствии реальных или кажущихся конфликтов интересов.

Создание корпорации РЭНД позволило Военно-воздушным силам США сохранить и расширить значительный гражданский научный вклад, сделанный в период Второй мировой войны. В качестве компонента реализуемой в рамках РЭНД более широкой программы научных исследований в области боеготовности военно-воздушных сил ВВС США положили начало развитию передовых аналитических научных исследований, чтобы лучше понимать Советский Союз. В рамках РЭНД проводились исследования в области развития военной стратегии, доктрины

и военных систем СССР. По просьбе ВВС США проводился также анализ советской экономики, внешней политики и советских программ научно-технического развития, а также многих других тем, относящихся к Советскому Союзу.

Новаторская работа РЭНД оказалась столь новой, что потребовала перевода на английский язык огромных объемов текста фундаментальных советских исследований и создания или совершенствования многочисленных аналитических методов, которые затем стали стандартными во всем научно-исследовательском сообществе США, включая проведение интервью с иммигрантами, от которых невозможно было получить сведения другими путями из-за их недоверия к правительенным чиновникам.

Вскоре ВВС США, а затем и Управление министра обороны обратились к корпорации РЭНД с просьбой провести научные исследования по Китаю, Восточной Европе, Японии, Юго-Восточной Азии, Ближнему Востоку, Латинской Америке и Западной Европе. Несмотря на то, что по своим масштабам эти аналитические исследования были значительно уже, чем исследования Советского Союза, проведение подобного анализа также обеспечило ВВС США (и в результате широкого распространения опубликованных докладов РЭНД всем правительенным учреждениям и общественности) материалы независимых исследований по широкому кругу тем. Эти независимые исследования включали в себя сведения об экономической мощи, военных потенциалах, вооружениях и беспорядках, гегемонистских амбициях и возможных преемниках власти во многих странах и регионах земного шара.

Со временем РЭНД разработала дополнительные направления научных исследований для Сухопутных сил США, а также для других федеральных заказчиков, таких как разведывательные органы. Кроме того, МО США неуклонно расширяло число и разнообразие внешних источников научных исследований, используя другие исследовательские организации из растущего мира «мозговых центров», такие как Совет по международным отношениям, Американский институт предпринимательства и Институт Брукингса.

Финансируемые из федерального бюджета центры НИОКР корпорации РЭНД играют особую роль в оказании содействия своим спонсорам из МО США

в удовлетворении их потребностей в научных исследованиях и анализе. К этим центрам НИОКР относятся следующие: «Проект ВОЕННО-ВОЗДУШНЫЕ СИЛЫ»; Центр Сухопутных сил «Арройо» и Национальный институт оборонных исследований (НИОИ), который в основном обслуживает Управление Министра обороны, Объединенный комитет начальников штабов и оборонные ведомства. Каждый из этих центров реализует широкую, комплексную программу научных исследований новых проблем в области безопасности и последствий для организаций-спонсоров, занимается разработкой новых стратегий, доктрин, тактик и концепций проведения операций и применением новых технологий, а также вопросами, относящимися к обеспечению тыла, людским ресурсам, проведению военной подготовки, личному составу, здравоохранению и приобретению систем.

В отношении каждого центра НИОКР РЭНД берет на себя обязательство по развитию и поддержанию совокупности конкретных «основных потенциалов». Все это делается при доскональном изучении структуры, доктрины, деятельности и конкретных лиц в организациях-спонсорах. Одна из сильных сторон центров НИОКР, действующих в рамках РЭНД или других некоммерческих организаций, состоит именно в стабильности этих центров и их долгосрочных, стратегических и тесных связях со своими военными спонсорами или спонсорами УМО.

Процесс разработки повестки дня научных исследований проводится в несколько этапов. Он начинается с разработки долгосрочного плана научных исследований, который пересматривается каждый год. Постоянно проводимые обсуждения между руководителями научных исследований корпорации РЭНД и военными на уровне генералов или гражданскими лицами сравнимого ранга позволяют РЭНД разрабатывать годовую научно-исследовательскую программу проведения индивидуальных исследований, которая затем утверждается консультативным советом высокого уровня. В случае «Проекта ВОЕННО-ВОЗДУШНЫЕ СИЛЫ» и Центра «Арройо» председателями консультативных советов выступают заместители начальников штабов соответствующих служб, а в случае НИОИ – первый заместитель помощника Министра обороны по приобретению систем, технологиям и службе тыла. Индивидуальные исследования, как правило, утверждаются одним или несколькими старшими офицерами или должностными лицами руководящего состава, кото-

рые помогают определить масштабы, этапы и график проведения научных исследований. По ходу дела эти офицеры или должностные лица делают замечания, вносят предложения или подвергают критике те или иные действия.

В качестве примера можно привести одно такое исследование, представлявшее собой рассчитанный на много лет «Проект ВОЕННО-ВОЗДУШНЫЕ СИЛЫ». Этот проект занимался изучением модернизации обороны в Китае и ее последствий в плане применения военно-воздушных сил. Несмотря на то, что этот проект был разработан в условиях активного взаимодействия РЭНД и высшего руководства Военно-воздушными силами, его конкретные параметры разрабатывались при участии занимавшего тогда пост Командующего военно-воздушными силами Тихоокеанского бассейна генерала Майкла Райана и заместителя начальника Главного штаба BBC, ответственного за проведение аэрокосмических операций генерал-лейтенанта Джона Джампера (в настоящее время занимающего пост начальника штаба BBC). Оба этих офицера, а также их преемники принимали активное участие в процессе проведения анализа. Научно-исследовательская группа наладила связь со многими должностными лицами, не выступавшими непосредственными участниками проекта, включая опытных работников дипломатической и военной службы за границей, а также специалистов различных учебных заведений и военных училищ.

Как только была достигнута договоренность относительно целей и задач проводимого исследования, РЭНД собрала группу самых разных исследователей под руководством Залмейя Халилзада, высокопоставленного работника Государственного департамента и Министерства обороны, который тогда работал в корпорации РЭНД. В настоящее время Халилзад – член Совета национальной безопасности и представитель Президента США в Афганистане. Кроме специалистов по Китаю, в эту группу вошли специалисты по другим регионам, а также эксперты по оборонной стратегии и военной мощи BBC, профессиональные разведчики и опытные экономисты.

Эта группа была пополнена несколькими офицерами Военно-воздушных сил, работающими в РЭНД в качестве федеральных «исследователей-практиков». В ходе проведения научных исследований исследовательская группа представляла проводимую работу на обсуждение группе консультантов, в которую

входили лица, занимающие или ранее занимавшие руководящие федеральные посты в администрациях как республиканцев, так и демократов, включая бывшего помощника Президента по вопросам национальной безопасности Брента Скаукрофта и трех бывших министров обороны – Харольда Брауна, Фрэнка Карлуччи и Уильяма Перри.

Результатами этого проекта стали многочисленные промежуточные брифинги для руководящего звена офицеров BBC и других должностных лиц МО США и письменные отчеты, а также заключительный отчет и написанная на его основе статья, которые были опубликованы и получили широкое распространение. В соответствии с методами работы, характерными для многих видов научно-исследовательской деятельности центров НИОКР, в ходе осуществления этого проекта имело место тесное и постоянное взаимодействие с Военно-воздушными силами на всех уровнях. Самое главное заключалось в том, что проведенная работа принесла практическую пользу высшему руководству Военно-воздушных сил, широко изучалась и применялась в других подразделениях правительства США и в изучаемом регионе.

Каждый продукт корпорации РЭНД подвергается жесткому контролю качества, и этот доклад не был исключением. Помимо анализа со стороны коллег по работе, рукопись до ее публикации рассматривалась бывшим первым заместителем Министра обороны и высокопоставленным сотрудником Государственного департамента И. Льюисом Либи и профессором политологии, специалистом по вопросам международных отношений, директором Программы политики в отношении Китая в Университете Джорджа Вашингтона Дэвидом Шэмбо.

Это исследование представляет собой одно из целого ряда исследований, проводившихся центрами НИОКР корпорации РЭНД за последние несколько лет по ключевым вопросам американо-китайских отношений. Другие исследования, проведенные в тот же период центрами НИОКР в рамках корпорации РЭНД, были посвящены изучению важнейших проблем, касающихся таких стран, как Северная Корея, Индонезия, Индия, Афганистан, Иран, Ирак, Турция и Колумбия. Каждое из этих исследований опиралось на те же сильные стороны корпорации РЭНД, что и исследование по Китаю: группу исследователей из различных отраслей науки, использо-

вание широких контактов за рубежом и тесные рабочие связи с военным спонсором.

Работа в отдельных странах и их исследование позволили корпорации РЭНД провести детальный анализ вопросов безопасности на региональном уровне в Восточной Азии, Южной Азии, на Ближнем Востоке и в Персидском заливе. РЭНД постоянно увеличивает объем работы, выполняемой для правительства многих стран мира. Детальные исследования по отдельной стране в сочетании с широким региональным анализом оказались особенно эффективными в работе по изучению Европы. РЭНД широко представлена в Европе, где действует три ее отделения и проводятся научно-исследовательские программы как в военной, так и в невоенных областях. Проведение целого ряда аналитических исследований в области контроля над обычными вооружениями с использованием передовых боевых моделей, а также по связанному с этим вопросу об ограничениях в действиях военно-воздушных сил оказало значительное воздействие на позицию США и, в конечном счете, на появившийся в результате Договор об обычных вооруженных силах в Европе. Более того, значительная часть первоначальных проработок и обоснования альтернативных путей расширения НАТО проводилась в корпорации РЭНД и других «мозговых центрах».

В настоящее время «мозговые центры» призваны внести свой вклад в решение новой проблемы – появление терроризма в качестве угрозы всему миру. Кроме того, перед этими центрами стоит приоритетная задача участия в обеспечении внутренней безопасности страны. Научные работники корпорации РЭНД изучают терроризм уже более 30 лет, и сегодня помогают правительству Соединенных Штатов в разработке комплексного аналитического подхода к защите от нападений террористов. Одного лишь наличия более мощных бомб, более совершенного оружия и новых систем вооружений недоста-

точно для того, чтобы победить террористов, которые действуют вдали от традиционного поля боя. Необходимо лучше понять, что представляют собой террористы, как они действуют и чем руководствуются, а также выяснить, как можно приостановить рост их рядов. Кроме того, нужно лучше осознать слабости и уязвимые места нашей страны и научиться сводить их к минимуму. Научные и аналитические исследования, проводимые корпорацией РЭНД, играют важную роль в оказании помощи правительству в совершенствовании его политики и процесса принятия им решений в жизненно важных областях.

После террористических нападений на Америку 11 сентября 2001 года центры НИОКР корпорации РЭНД – аналогично центрам НИОКР, работающим в рамках других учреждений и институтов, таких как Центр аналитических исследований ВМС, который регулярно оказывает помощь МО США, – привлечены их спонсорами внести соответствующие изменения в свои повестки дня проведения научных исследований. Накопленный опыт работы и имеющийся исследовательский потенциал в сочетании с организационной гибкостью и тесными рабочими связями между спонсорами, научными работниками и аналитиками дают возможность центрам НИОКР заняться этими новыми направлениями деятельности на стыке внешней политики и военного планирования.

Разумеется, это не означает, что теперь отпали «старые» вопросы. К ним просто добавились новые, недавние проблемы, еще более усложнившие старые. Эксперты корпорации РЭНД, занимающиеся широким кругом вопросов обеспечения национальной безопасности, вот уже более 50 лет помогают вооруженным силам Америки защищать свою страну, занимаясь как традиционными угрозами, так и угрозами, сообщения о которых завтра могут появиться на первых полосах газет. ◉

---

---

## АМЕРИКАНСКИЙ ИНСТИТУТ МИРА: ПРАКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К РАЗРЕШЕНИЮ КОНФЛИКТА

*Ричард Соломон  
Президент Американского института мира*



*Подход Американского института мира заключается в том, чтобы «продвинуться на один шаг дальше», чем тот или иной традиционный «мозговой центр» и «быть рядом с теми, кто старается установить мир в своих регионах, работая с ними напрямую», – поясняет президент Института мира США Ричард Соломон. Выполняя эту работу, считает он, этот созданный Конгрессом США институт привносит «растущее богатство знаний и опыта в методы урегулирования конфликтов и утверждения мира».*

**A**мериканский институт мира представляет собой уникальную организацию среди постоянно расширяющегося сообщества «мозговых центров», занимающихся вопросами внешней политики в Вашингтоне. Пожалуй, самым очевидным аспектом нашей уникальности служит тот факт, что наше учреждение было создано Конгрессом США. Мы представляем собой независимую федеральную организацию. Однако больше всего отличает нас то, что мы применяем практический подход к выполнению нашей задачи: содействовать мирному разрешению международных конфликтов, стараясь предупреждать их появление. На самом деле, некоторым из наших штатных сотрудников нравится называть нашу организацию «думающим и действующим центром». Я вернусь к этой мысли после короткого рассказа о происхождении и задачах нашего института.

В конце семидесятых и начале восьмидесятых годов прошлого столетия, после окончания войны во Вьетнаме, в Соединенных Штатах проходило весьма оживленное обсуждение вопроса о целесообразности создания национальной «академии мира» для подготовки профессиональных миротворцев как дополнения к профессиональным военным, которые получали подготовку в трех государственных военных академиях. В результате этого обсуждения в 1984 году Конгресс США решил создать «независимый некоммерческий национальный институт, обслуживающий народ и правительство, применяя самый широкий диапазон методов образования и обучения, используя возможности фундаментальных и прикладных наук и предоставляя информацию относи-

тельно путей укрепления международного мира и разрешения конфликтов среди стран и народов всего земного шара».

Таким образом был создан Американский институт мира. Ежегодно финансируемый Конгрессом и находящийся под надзором назначаемого Президентом двухпартийного и утверждаемого Сенатом совета директоров, этот институт основное внимание в своей работе уделяет образованию, обучению, разработке политики и реализации практических программ урегулирования конфликтов для достижения мира во всем мире – на Ближнем Востоке, на Балканах, в Афганистане, в Африке к югу от Сахары, – то есть в любом регионе мира, где имеет место конфликт с применением насилия или существует угроза его возникновения.

Хотя мы во многом пользуемся традиционными методами, характерными для неправительственных «мозговых центров», – проведение теоретических и прикладных научных исследований, предоставление грантов, выступления на общественных мероприятиях и издание различных публикаций, – мы также реализуем практические программы, которые носят более прикладной характер, чем работа традиционного «мозгового центра». Как я уже упоминал в самом начале, нам нравится считать себя «думающим и действующим центром». Так в чем же состоит «действенный» аспект нашей работы?

В значительной степени это – обучение и образование. Мы очень активно занимаемся подготовкой миротворцев в настоящий момент и обучением тех,

кто станет миротворцем в будущем. Например, в области учебной подготовки Институт мира в сотрудничестве с Государственным департаментом США готовит американских полицейских, которые добровольно согласились поехать за границу в качестве миротворцев в районах, где недавно прекратился конфликт, таких как Балканы и Восточный Тимор. Сотни подобных гражданских полицейских работают сегодня за рубежом, и многие из них перед отправкой прошли у нас соответствующую подготовку в рамках Программы обучения.

Эта Программа обучения реализуется не только в Вашингтоне, но и во всем мире. В рамках данной программы проходят учебную подготовку дипломаты, представители правительства, общественные деятели, члены неправительственных организаций (НПО) и военный персонал из Соединенных Штатов и десятков других стран. Курсантов учат действиям на всех этапах конфликта – от превентивных мер до действий в условиях стабилизации обстановки и примирения после конфликта.

Одним из последних примеров работы этой программы может служить проведение интерактивных курсов установления доверия и обучения навыкам взаимодействия для 30 молодых руководителей НПО из Сербии и Косово. Программа состояла из четырех частей. В первый день предлагался курс обучения, включающего решение задач в полевых условиях, что требует налаживания взаимодействия для планирования и проведения совместных мероприятий. Второй день обучения посвящается обсуждению ведения переговоров и посреднических усилий, а также проведению тренировочных занятий. Затем проводятся интенсивные, трехдневные занятия на компьютере с моделированием конкретных ситуаций, связанных с ведением переговоров и разработкой политики. Последний день обучения отводится для диалога с разработчиками политики из Вашингтона. Во время занятий на компьютере создается модель ситуации, в которой участникам приходится решать задачи в крайне напряженных условиях. Слушателям предлагается справиться с проблемами вымышленной страны, столкнувшейся с проблемами постконфликтного периода, включающими в себя наличие межэтнической напряженности, безработицы с высокими показателями, значительного разрушения окружающей среды и эпидемии ВИЧ/СПИДА. В течение этих трех дней слушатели «разрабатывают политику», применяя

компьютерное моделирование, которое позволяет проследить последствия принятых ими решений для экономики страны и ее общества на протяжении 10-летнего периода.

Наша образовательная программа нацелена на подготовку американской молодежи к трудной работе обеспечения мира в раздираемых конфликтами странах. Эта программа также стимулирует воспитание лидеров из представителей молодого поколения с тем, чтобы потом они профессионально занялись миротворчеством и избрали эту деятельность в качестве своей карьеры. Результат достигается с помощью издания соответствующих справочников и руководств, а также проведения теоретических семинаров и семинаров-практикумов для американских преподавателей на уровне старших классов средней школы и колледжа, которые хотят включить в свои учебные программы обучение урегулированию конфликтов.

В рамках этой программы также проводятся занятия с работниками образования в зонах конфликта за рубежом путем организации теоретических семинаров и семинаров-практикумов, посвященных анализу конфликтов и их урегулированию, а также той роли, которую могут играть работники образования в содействии примирению и проявлению терпимости в районах, охваченных конфликтом, или переживающих последствия уже закончившегося конфликта. Со временем событий, имевших место 11 сентября, эти усилия в основном прилагаются в странах и регионах с высокой численностью мусульманского населения.

В рамках этой образовательной программы проводится также непосредственная работа с учащимися старших классов американских средних школ путем спонсирования Национального конкурса на лучший очерк о мире. Все ученики старших классов американских средних школ имеют право принять участие в конкурсе – и их поощряют к этому. Участники конкурса должны представить очерк на заданную тему, связанную с миром. В нынешнем году темой конкурса было «оправдание» войны, т.е. может ли вообще война быть «справедливой»? В конкурсе принимают участие тысячи учащихся в масштабах всей страны. В каждом штате выбирается победитель, получающий деньги на учебу в колледже и поездку в Институт мира в Вашингтоне, где определяются три победителя национального конкурса,

которые получат дополнительную финансовую поддержку на оплату высшего образования.

Наша программа соблюдения принципа верховенства закона (власти закона) также характеризуется практическим подходом к выполнению своей задачи. Люди склонны считать, что демократия состоит из двух компонентов: выборов и свободы слова, самовыражения и мысли. Однако полновесная демократия включает в себя гораздо большее число компонентов, одним из важнейших среди которых выступает власть закона. Научные исследования убедительно показывают, что страны, следующие этому принципу, с меньшей вероятностью становятся агрессорами и с большей вероятностью вносят свой вклад в дело мира во всем мире.

Штатные сотрудники программы соблюдения принципа верховенства закона часто посещают страны, переживающие переходный период от тоталитаризма к демократии, с тем, чтобы дать им консультации по претворению в жизнь общепринятых принципов верховенства закона.

Например, по просьбе министров юстиции Израиля и Палестины в рамках программы соблюдения принципа верховенства закона была выдвинута специальная инициатива – правового палестино-израильского диалога. Цель инициативы состоит в налаживании профессиональных связей между двумя правовыми сообществами для совместного поиска решения целого ряда общих проблем. Они не могли начать этот процесс без посторонней помощи, но ни одна другая международная организация не помогла им в этом. Посредством обсуждения за круглым столом и создания рабочих групп в Израиле и на палестинских территориях члены этих двух правовых сообществ и иностранные эксперты обсуждают практические юридические вопросы, затрагивающие правовые отношения между соседними странами во всем мире, и разрабатывают предложения по решению общих проблем. На сегодняшний день в этой специальной инициативе приняли участие более 120 юристов с обеих сторон. Темы повестки дня носят самый разный характер – от дорожных происшествий, участниками которых становятся израильтяне и палестинцы, до прав на интеллектуальную собственность и представительство в судах друг друга.

Кроме программ, ориентированных на решение тех или иных вопросов, у нас есть программы, уделяю-

щие основное внимание – опять же на основе практического подхода – конкретным регионам, которым пришлось столкнуться с конфликтом с применением насилия или которые переживают период восстановления после разгула насилия. Одна из таких программ ориентирована на Балканы – район, который далеко продвинулсь по пути восстановления после многих лет межэтнического насилия. Другая программа предназначена для региона, который больше по территории, труднее поддается определению и для которого характерны исторические, современные и потенциальные конфликты. Речь идет об отличающемся широким разнообразием мусульманском мире.

Балканская программа нашего института принимает активное участие в оказании помощи государствам, районам и этническим группам бывшей Югославии в восстановлении после разрухи, ставшей результатом десятилетнего разрушительного и гибельного конфликта. Директор этой программы Дэниел Сервер чрезвычайно активно работает в регионе. Сервер организовал проведение многочисленных семинаров-практикумов для местных лидеров и сотрудников государственных учреждений на Балканах с тем, чтобы помочь им составить план мирного сосуществования различных религиозных и этнических общин, которые традиционно были врагами.

Наша новейшая программа, имеющая жизненно важное значение, – это Специальная инициатива по мусульманскому миру. Одно обстоятельство проявилось с болезненной ясностью после террористических нападений 11 сентября 2001 года – американцы и другие народы Запада практически ничего не знают об обычаях, культуре и верованиях, господствующих в большом и важном сегменте мирового населения, а именно среди более 1 миллиарда мусульман, проживающих на обширной территории, простирающейся от Западной Африки до Восточной Азии.

Под руководством бывшего посла США в Азербайджане Ричарда Козларича эта инициатива по мусульманскому миру исследует пути содействия достижению понимания и проявлению терпимости друг к другу между западным миром и миром ислама, прежде всего, уделяя внимание конфликту между Израилем и палестинцами, а затем Ираку и событиям в Южной и Юго-Восточной Азии. Эта инициатива также поддерживает соответствующие виды дея-

тельности Института мира в рамках его программ в области соблюдения принципа верховенства закона, исследования религии и миротворчества, а также в рамках программ по подготовке и обучению.

В то время как большое внимание уделяется роли религии в разжигании конфликтов с применением насилия, очень немногие «мозговые центры» занимаются вопросом о роли религии в установлении мира. Инициатива Института мира под названием «Религия и миротворчество» направлена на то, чтобы повысить потенциальные возможности религиозных общин стать силами, выступающими за мир. В рамках этой инициативы организуются межконфессиональные диалоги и семинары-практикумы на Балканах, Ближнем Востоке и в Соединенных Штатах.

Число наших программ не исчерпывается этим перечнем. У нас есть и другие программы, которые посвящены влиянию новых телекоммуникационных

технологий, таких как Интернет и спутниковая технология, современной дипломатии и более традиционным функциям «мозговых центров», таким как проведение исследований для решения конкретных политических проблем и издательской деятельности. Однако практически-ориентированные программы, о которых я говорил в данной статье, – это именно то, что делает нас поистине уникальным учреждением в расширяющемся мире «мозговых центров», занимающихся научными исследованиями в области внешней политики. Эти «мозговые центры» обычно разрабатывают новые варианты политики и предлагают их должностным лицам и практикам, чтобы те использовали их за столом переговоров или в жизни. Наш подход заключается в том, чтобы продвинуться на один шаг дальше и быть рядом с теми, кто старается установить мир в своих регионах, работая с ними напрямую, привнося растущее богатство знаний и опыта в методы урегулирования конфликтов и утверждения мира.



## ОКАЗЫВАТЬ ВОЗДЕЙСТВИЕ: «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» И ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЦЕССА РАСШИРЕНИЯ НАТО

Рональд Д. Эсмус

Старший научный сотрудник Отделения Американского фонда Маршалла в Германии, специалист по вопросам трансатлантического сообщества, научный сотрудник Совета по международным отношениям.



«Мозговые тресты» США сыграли основную роль в обсуждении вопроса о расширении НАТО в начале 1990-х годов, считает Рональд Д. Эсмус, специалист по вопросам трансатлантического сообщества, старший научный сотрудник Отделения Американского фонда Маршалла в Германии, научный сотрудник Совета по международным отношениям. Он думает, что это объясняется рядом факторов: существовала потребность в новых идеях в этой области по обеим сторонам Атлантики, отдельные группы в правительстве США первоначально разошлись во мнениях по этому вопросу, а учёные в «мозговых центрах» привнесли уникальные возможности и экспертные знания.

В эволюции американской внешней политики бывали моменты, когда роль «мозговых центров» оказывалась решающей при пересмотре традиционных представлений и определении нового курса по ключевым стратегическим вопросам. Обсуждение вопроса о расширении НАТО в начале девяностых годов прошлого века было одним из таких моментов. «Мозговые центры США» сыграли одну из главных ролей в обеспечении и наращивании поддержки решения США провести расширение НАТО в качестве составной части более широкой стратегии преодоления раздела европейского континента во время холодной войны и построения единой и свободной Европы, живущей в условиях мира.

Это был период, насыщенный драматическими событиями. Падение коммунизма в Центральной и Восточной Европе в 1989 году и распад самого Советского Союза два года спустя привели к тому, что в результате образовался некий вакuum в контексте западной политики в этом регионе. Демократические революции 1989 года в Центральной и Восточной Европе застали Запад врасплох. Несмотря на долгожданный и положительный характер этих революций, они, тем не менее, перевернули многие фундаментальные представления, которыми руководствовался Запад в своем мышлении и политике.

Реальные события происходили быстрее, чем перестройка мышления многих разработчиков политики. Правительства и управленческие структуры порой отставали от хода истории, и они знали это, оказавшись в определенном смысле жертвами собственно-

го успеха. Преуспев в свержении коммунизма без единого выстрела в процессе конфронтации между Востоком и Западом, Запад оказался политически и интеллектуально не готовым выступить с новым видением того, какой должны стать Европа в будущем, после окончания холодной войны, и какими должны быть в будущем трансатлантические отношения. Какова должна быть цель НАТО в мире без коммунизма и советской угрозы?

В девяностых годах прошлого столетия эти вопросы привели в нашей стране к очень горячим и бурным спорам по вопросам внешней политики. Дело было не только в том, стоит ли расширять НАТО, включая в нее страны Центральной и Восточной Европы. Этот вопрос был во многом лишь верхушкой айсберга. Разработчики политики также вели ожесточенные споры по поводу более широкой проблемы – какую Европу и какие американо-европейские отношения должны выстраивать Соединенные Штаты применительно к новой эпохе. В результате произошли серьезные изменения стратегии США и НАТО, каких не было в течение десятилетий. Мне повезло в том, что я мог видеть общую перспективу этих споров – сначала в качестве аналитика корпорации РЭНД, затем в качестве заместителя помощника Государственного секретаря в европейском бюро, а позднее в качестве научного сотрудника Совета по международным отношениям.

Почему «мозговые центры» играли столь важную роль в этих спорах? Здесь можно назвать несколько причин. Во-первых, в начале девяностых годов

прошлого века возникла острая потребность в новом, оригинальном и нестандартном мышлении по обеим сторонам Атлантики, и правительства часто не имели соответствующих средств и возможностей для того, чтобы добиться выдвижения новых идей. Идти в ногу с революционными изменениями или выступать с той или иной новой интеллектуальной парадигмой отнюдь не характерно для бюрократических структур, и у них обычно отсутствует подобное умение. Это происходит не потому, что люди, работающие внутри системы, менее талантливы. Поскольку им приходится действовать путем достижения консенсуса, они порой стараются избегать риска и попросту перегружены необходимостью решения краткосрочных вопросов и выполнения предписываемых требований. Гораздо легче мыслить масштабно или нестандартно, когда человек находится за пределами системы, например в «мозговом центре», где характер поощрения носит совершенно иной характер. Замечание бывшего государственного секретаря Генри Киссинджера о том, что нужно накапливать свой интеллектуальный капитал до прихода в органы государственной власти, поскольку, работая в бюрократических структурах, только растратаешь этот накопленный капитал, к сожалению, во многих случаях справедливо.

Во-вторых, в начале 1990-х годов первоначальные усилия правительства США, направленные на решение этих вопросов, привели к возникновению серьезных разногласий среди его членов. В то время многие «действующие лица» в правительстве США обратились к аутсайдерам с целью дополнительного притока свежих идей и нестандартного анализа. В некоторых случаях это делалось лишь для подкрепления своей позиции. В других случаях это была попытка найти новые пути сглаживания существующих разногласий между позициями различных ведомств. Конечным результатом стало то, что высокопоставленные должностные лица США во все больше и больше стали привлекать «мозговые центры» к процессу межведомственных обсуждений, который обычно носит закрытый характер.

В-третьих, некоторые «мозговые центры» сумели воспользоваться этой благоприятной обстановкой, благодаря своим уникальным возможностям и экспертным знаниям. В начале девяностых годов прошлого века в корпорации РЭНД работала одна из самых сильных групп экспертов по вопросам европейской безопасности за пределами правительства

США. Помимо тесных рабочих связей с различными подразделениями правительства США, эта корпорация наладила прекрасные контакты в Западной, Центральной и Восточной Европе, а также в России. Наряду с Университетом национальной обороны и Атлантическим советом корпорация РЭНД заняла место среди первых «мозговых центров», работавших на местах в новых демократических государствах Центральной и Восточной Европы. Как правительство Германии, так и правительства стран Центральной и Восточной Европы даже обратились к этим институтам с просьбой о предоставлении аналитической поддержки в разработке новых политических курсов. Таким образом, эти организации располагали хорошим доступом и пониманием характера мышления в Вашингтоне и в обеих частях Европы, чем могли похвастаться лишь немногие аутсайдеры.

Однако одного такого доступа было недостаточно. В наш век, когда работа и анализ некоторых «мозговых центров» носят все более политизированный характер, важно подчеркнуть следующее: учреждения, подобные РЭНД, сумели добиться успеха именно благодаря тому, что приложили специальные усилия, оставаясь строго аналитическими и объективными. Они оказались в состоянии предоставить очень занятым и перегруженным работой разработчикам политики на высшем уровне то, в чем те больше всего нуждались – структуру и способы осмыслиения проблемы, а также набор вариантов, учитывающих все «за» и «против». В Вашингтоне альтернативные позиции в вопросах политики ценятся весьма низко. Однако очень ценен такой научный анализ, который способствует разработке новой аналитической структуры.

Например, самая успешная аналитическая работа, проделанная корпорацией РЭНД в период обсуждения вопроса о расширении НАТО, заключалась не в газетных или других публикациях в защиту определенной позиции, написанных отдельными лицами. Более ценным был целый ряд аналитических брифингов, в ходе которых обсуждались различные аргументы в пользу расширения НАТО, разбирались практические вопросы того, как это можно было бы сделать, подсчитывались необходимые издержки и рассматривались последствия предполагаемого расширения для России и других стран, не получивших приглашения в НАТО. Сама корпорация РЭНД не занимала официальной позиции «за» расширение

НАТО или «против» него. Корпорация РЭНД видела свою роль, прежде всего, в том, чтобы помочь лицам, определяющим политический курс, разобраться в существе проблем, вариантов и компромиссных решений, и дать им возможность самим принять решение на основе максимального объема достоверной информации.

Это не означало, что отдельные аналитики не придерживались каких-либо твердых взглядов. Вовсе нет. Я был одним из самых первых и открытых сторонников расширения НАТО. Однако многие из моих коллег, работавших в корпорации РЭНД, выступали против подобного расширения. Бывали даже случаи, когда, в конечном счете, мы выступали перед Конгрессом в защиту диаметрально противоположных точек зрения. В то время семинары или заседания правления в корпорации РЭНД изобиловали ожесточенными спорами, по своему накалу не уступавшими обычным межведомственным обсуждениям. Однако именно способность РЭНД правильно представлять вопросы и проливать свет на возможность компромиссных решений позволила этой корпорации заслужить самые высокие похвалы со стороны политических деятелей. Пожалуй, самую большую похвалу я получил от одного высокопоставленного должностного лица МО США, резко выступавшего против расширения НАТО. Этот человек дал очень высокую оценку обзору, подготовленному мною и моими коллегами, отметив, что это – лучший аналитический материал, с которым ему когда-либо приходилось иметь дело. Он добавил, что этот анализ помог ему понять взаимосвязи и компромиссы по обсуждаемым вопросам, даже несмотря на то, что мы с ним пришли к диаметрально противоположным выводам относительно того, какую политику следовало проводить Соединенным Штатам в то время.

В результате в течение определенного периода ряд «мозговых центров» были неформальным, но, тем не менее, единственным элементом расширенного межведомственного процесса и обсуждений, происходивших в правительстве США по вопросу о будущем НАТО. Брифинги и докладные записки этих «мозговых центров» сделались неотъемлемым компонентом обсуждений интеллектуального и политического характера. Аналитики «мозговых центров» работали в тесном контакте с высокопоставленными должностными лицами, и их часто приглашали для подробного аналитического разбора тех или иных

вопросов. Во многих случаях аналитикам «мозговых центров» предлагали пересечь Атлантику и на месте обсудить идеи и варианты политики с западноевропейскими союзниками или партнерами из Центральной Европы, чтобы узнать их реакцию до того, как в Вашингтоне будут приняты окончательные решения.

К середине девяностых годов прошлого века стала меняться роль «мозговых центров» в обсуждении вопроса о расширении НАТО. Дело в том, что обсуждение этого вопроса в правительстве США во все большей степени представлялось делом решенным, в то время как широкая общественность страны только-только начинала обсуждать его. По мере того, как вопрос о расширении НАТО становился предметом все более горячих дискуссий в обществе, к его анализу подключились другие «мозговые центры», предоставляя форум для более широкого его обсуждения. Совет по международным отношениям, Институт Брукингса и Новая Атлантическая инициатива, работавшая в рамках Американского института предпринимательства, создали аналитические группы для публичного обмена мнениями. Редко какой вопрос так широко и пристально обсуждался общественностью, как перспектива расширения НАТО в середине и конце девяностых годов прошлого века.

Роль «мозговых центров» изменилась в связи с изменением обстановки. Они продолжали играть очень важную роль в контексте более широкого обсуждения новых политических курсов и обеспечения их понимания и поддержки со стороны общественности. Однако «мозговые центры» больше не играли роль квази-инсайдеров и не выступали в качестве одной из основных движущих сил в этом процессе. Тем не менее, многие ведущие должностные лица периода начала и середины 1990-х годов, – такие как Государственный секретарь Уоррен Кристофер, заместитель Государственного секретаря Строб Тэлботт и посол США в ООН Ричард Холбрук, – единодушно отмечали важную роль, которую сыграли «мозговые центры», помогая им сформировать свою собственную позицию по этим вопросам.

Сегодня, оглядываясь назад, какие уроки можно извлечь из этого периода и решающей роли, которую сыграли «мозговые тресты» в содействии разработке политики США и НАТО? В какой степени воздействие «мозговых центров» стало следствием уни-

кального исторического этапа, когда высокопоставленные политики стремились получить поддержку со стороны, чтобы идти в ногу с революционными переменами, в сочетании с предприимчивостью нескольких «мозговых центров»? Или же этот опыт учит нас чему-то более фундаментальному при разработке политики в современный век?

Простая истина состоит в том, что в сегодняшнем мире, приобретающем все более глобальный характер, темпы дипломатической деятельности возрастают, в то время как внутренняя способность правительства мыслить концептуально и в долгосрочной перспективе продолжает сокращаться. Подобная тенденция еще больше усиливается отсутствием на протяжении многих лет достаточного финансирования Государственного департамента. В практическом плане это означает, что независимо от того, какие ресурсы выделяются на бумаге на долгосрочное стратегическое планирование, на практике эти ресурсы расходуются только на выполнение каждодневной оперативной работы. Часто на решение других задач отводится слишком мало времени или вообще не отводится никакого времени.

Будучи политическим назначенцем, пришедшим на работу в правительство из мира «мозговых центров», я с удивлением обнаружил, что необходимость выполнения ежедневных оперативных заданий часто вытесняет наши намерения уделять больше энергии интеллектуальному обдумыванию долгосрочной перспективы. Более того, отдельные работники и отделы, которые должны заниматься планированием и разработкой политики, все больше теряют способность к выполнению изначально отведенных им функций. Почти ушло то время, когда такой опытный дипломат как Джордж Кеннан мог неделями работать над документом, который затем

подвергался систематическому обсуждению и, возможно, ложился в основу политики США.

Из этого следует, что существующий в правительстве спрос на творческое мышление со стороны, по всей вероятности, сохранится и даже возрастет. Нет сомнения в том, что начало 1990-х годов в Европе явилось небывалым этапом, когда революционные перемены поставили под вопрос очень многие существовавшие представления. Однако в будущем возникнут новые вопросы или проблемы в регионах мира, когда значительные перемены, вероятно, приведут к устареванию существующих политических курсов. До тех пор, пока правительства будут страдать от ограниченных собственных возможностей долгосрочного стратегического планирования, они по-прежнему будут обращаться к миру «мозговых центров» за результатами научных исследований и идеями, которыми они могли бы воспользоваться или реализовать.

Смогут ли будущие «мозговые центры» справиться с задачей удовлетворения этой потребности, представляется нам отдельным вопросом. С другой стороны, многие «мозговые центры» стали умнее, и конкуренция между ними постоянно растет. В условиях обострения конкуренции среди «мозговых центров» в области оказания воздействия на официальную политику родилось новое поколение предприимчивых аналитиков, которые усиленно и настойчиво приумножают свои контакты с правительством, добиваясь уникального доступа в правительственную сферу. Однако получение доступа в нее не означает полной победы. Ключ к успеху – это высокое качество работы, способность удовлетворять потребности политиков высокого ранга и умение правильно представить свои рекомендации в отношении практически осуществимого политического курса. ◎

# ВОЗДЕЙСТВИЕ ФОНДА НАСЛЕДИЯ НА ПРОЦЕСС ОБСУЖДЕНИЯ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ

*Бейкер Спринг*

*Научный сотрудник Фонда наследия, специалист по вопросам  
политики в области национальной безопасности*



За последние два десятилетия Фонд наследия использовал целый ряд способов воздействия на политический процесс в Вашингтоне в сфере противоракетной обороны, считает Бейкер Спринг, научный сотрудник Фонда наследия, специалист по вопросам политики в области национальной безопасности. Он исследует развитие событий, приведших к прекращению действия Договора по противоракетной обороне 1972 года, а также идею размещения противоракетной системы морского базирования с тем, чтобы показать, как Фонду удалось повлиять на процесс принятия решения в этой области.

Еще до того, как бывший Президент Рональд Рейган в марте 1983 года произнес речь о создании программы Стратегической оборонной инициативы (СОИ), противоракетная оборона была одним из наиболее приоритетных вопросов, к которому Фонд наследия проявлял повышенный интерес. Этот Фонд выступил спонсором исследования под названием «Высокая граница», опубликованного в 1982 году, в котором выражалась поддержка идеи размещения эффективной системы обороны против баллистических ракет. С тех пор Фонд наследия – базирующаяся в Вашингтоне, внепартийная организация, проводящая научные исследования в области государственной политики – пропагандирует среди политических деятелей идею необходимости развертывания подобной системы.

В настоящее время Соединенные Штаты вышли из Договора по противоракетной обороне (ПРО) 1972 года, который запрещал развертывание эффективной системы противоракетной обороны, и теперь администрация Буша реализует программу противоракетной обороны с целью скорейшего размещения соответствующей эффективной системы. Такое положительное развитие событий не произошло само собой. Многочисленные группы и отдельные лица как в правительстве США, так и вне его сыграли важную роль в изменении политики США в отношении противоракетной обороны.

В своей просветительской работе Фонд наследия применяет целый ряд средств для оказания воздействия на политический процесс в Вашингтоне в

сфере противоракетной обороны. Основным средством здесь стала публикация кратких печатных материалов под названием «Бэкграундер» (Справочные материалы) и «Экзекьютив Меморандум» (Докладные записки) по узким темам, относящимся к противоракетной обороне в тех случаях, когда Конгрессу или исполнительной ветви власти необходимо было принимать важные решения. Эти документы имели своей целью удовлетворение потребностей занятых политиков, которым необходимо было быстро ознакомиться с тем или иным вопросом. Другие средства воздействия включали в себя проведение открытых и закрытых брифингов для членов Конгресса и их штатных сотрудников, выступления на слушаниях в Конгрессе, проведение брифингов для журналистов и организация различных лекций и семинаров на тему противоракетной обороны.

Два примера наглядно показывают, как Фонд наследия воздействовал на обсуждение в правительстве США вопроса о противоракетной обороне в последние годы. Первый пример относится к Договору по ПРО, а второй касается варианта размещения систем противоракетной обороны на находящихся в море военных судах.

## БЛОКИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ КЛИНТОНА, НАПРАВЛЕННОЙ НА СОХРАНЕНИЕ ДОГОВОРА ПО ПРО

Аналитики в Фонде наследия уже давно считали, что Договор по ПРО представлял собой непреодолимое препятствие на пути размещения эффективной

системы противоракетной обороны. К началу 1995 года эти аналитики пришли к выводу, что оптимальным вариантом было бы стремление к ликвидации этого Договора вместо попыток внести в него дополнительные изменения. Администрация Клинтона, в лучшем случае проявлявшая скептическое отношение к идеи развертывания противоракетной обороны, старалась сохранить это соглашение. Одна из причин, в силу которых в 1995 года аналитики Фонда наследия выступали за отмену договора, была связана с тем, что к тому времени администрация Клинтона оказалась не в состоянии решить вопрос о государствах-правопреемниках на территории бывшего Советского Союза.

Как противники, так и сторонники Договора по ПРО признавали необходимость решения проблемы государств-правопреемников по этому договору для его сохранения в качестве юридически обязательного соглашения. Администрация Клинтона предположила, что она может решить данный вопрос в силу отсутствия в Конституции США требования об обязательном совете и согласии Сената при заключении договоров. Она была готова выдвинуть довод о том, что решение проблемы государств-правопреемников не требует внесения существенных изменений в договор. Анализ Фонда наследия не согласились с подобной постановкой вопроса. Начиная с 1996 года, они пытались убедить влиятельных сенаторов в том, что замена Советского Союза в качестве противоположной стороны Договора по ПРО обязательно потребует внесения в него существенных изменений, и поэтому любое соглашение о государствах-правопреемниках невозможно без согласия Сената.<sup>1</sup> В соответствии с Конституцией США согласие Сената на ратификацию договоров требует большинства в две трети голосов.

Бывший в то время председателем Сенатского комитета по международным отношениям сенатор Джесси Хелмз от штата Северная Каролина стал играть одну из ключевых ролей в решении этого вопроса. Сенатор Хелмз и штатные сотрудники его комитета согласились с выводами исследований аналитиков Фонда наследия. В 1997 году Сенатор Хелмз начал действовать. Во время рассмотрения другого договора, касавшегося обычных вооруженных сил в Европе, он добился внесения обязательного условия, по которому Президент Клинтон должен был дать заверение в том, что представит на рассмотрение Сената любое соглашение относи-

тельно государств-правопреемников по Договору по ПРО. 15 мая 1997 года Президент Клинтон дал подобное заверение.

Начиная с этого момента, усилия администрации Клинтона по сохранению Договора по ПРО зашли в тупик. Несмотря на то, что 26 сентября 1997 года было подписано соглашение, в котором государствами-правопреемниками по Договору по ПРО были названы Беларусь, Казахстан, Россия и Украина, администрации Клинтона не удалось добиться утверждения этого соглашения Сенатом, и оно так и не вошло в силу. Если бы политика сохранения Договора по ПРО, проводимая администрацией Клинтона, увенчалась успехом, Президенту Бушу едва ли удалось бы на практике отдать распоряжение о выходе США из этого договора в июне 2002 года. Этого нельзя было сделать потому, что такой шаг оказался бы слишком разрушительным, принимая во внимание наличие столь недавнего соглашения, представляющего собой данное четырем государствам-правопреемникам юридическое обязательство продолжать соблюдение Соединенными Штатами Договора по ПРО.

### **СТРЕМЛЕНИЕ К РЕАЛИЗАЦИИ ВАРИАНТА МОРСКОГО БАЗИРОВАНИЯ ПРОТИВОРАКЕТНОЙ ОБОРОНЫ**

Помимо проявления интереса к противоракетной обороне в аспекте контроля над вооружениями, Фонд наследия старался вести среди политиков разъяснительную работу в отношении технологических вариантов размещения эффективной системы противоракетной обороны. Интерес Фонда наследия к этому вопросу привел его к созданию в 1995 году Комиссии по противоракетной обороне. Эта комиссия под председательством бывшего директора программы СОИ посла Генри Купера включала в себя ряд лучших специалистов страны в области технологических вариантов противоракетной обороны. Позднее в том же году Фонд наследия опубликовал первое из нескольких изданий доклада этой комиссии.<sup>2</sup>

Комиссия вынесла рекомендацию о развертывании самолетов-перехватчиков, входящих в состав ПРО, на имеющихся в распоряжении ВМС США крейсерах класса «Иджис» в качестве самого лучшего краткосрочного варианта противоракетной обороны. В частности, эта Комиссия рекомендовала усовер-

шенствование технологии, которая в то время уже разрабатывалась в рамках программы ВМС «Верхний эшелон». Комиссия определила, что в рамках этого варианта можно разместить 650 перехватчиков на 22 военных судах в течение пяти-шести лет и что это обойдется примерно в 2-3 миллиарда долларов. В предложении предусматривался также доступ этих перехватчиков к информации о наведении на цель, предоставляемой группировкой спутников, которая тогда называлась «Брильянт Айс».

Для Комиссии по противоракетной обороне Конгресс оказался благодатной аудиторией. Закон об утверждении расходов на оборону на 1996 финансовый год, на более ранний вариант которого Президент Клинтон наложил вето, увеличил финансирование на реализацию программы ВМС «Верхний эшелон» с немногим более 30 миллионов долларов, запрошенных администрацией Клинтона, до свыше 200 миллионов долларов. Наложение Клинтоном вето на более ранний вариант Закона об утверждении расходов на оборону было частично продиктовано его негативным отношением к созданию системы обороны против баллистических ракет.

Несмотря на то, что администрации Клинтона пришлось согласиться на увеличение финансирования программы ВМС по созданию «Верхнего эшелона», администрация отказалась наладить управление программой в соответствии с рекомендациями Комиссии Фонда наследия по противоракетной обороне. Администрация Клинтона поступила так, поскольку сочла подход Фонда наследия несовместимым со своей политикой сохранения Договора по ПРО. В частности, администрация Клинтона не захотела дать разрешение на то, чтобы эта система имела доступ к данным спутниковой и иной технической разведки, что позволило бы противостоять баллистическим ракетам дальнего радиуса действия. Администрация Клинтона согласилась на финансирование этой программы, но только при условии, что технология будет изменена.

Тем не менее, Конгресс продолжал оказывать на Клинтона давление в связи с потенциальной возможностью варианта морского базирования системы противоракетной обороны. Закон об утверждении расходов на национальную оборону на 1996 финансовый год содержал требование, чтобы администрация Клинтона сообщила Конгрессу о возможности усовершенствования системы ВМС «Верхний эше-

лон» для обеспечения ограниченной обороны против баллистических ракет дальнего радиуса действия. Организация Пентагона по обороне против баллистических ракет (ООБР) составила доклад на эту тему, и краткое изложение сделанных в нем выводов было обнародовано 1 июня 1999 года. В докладе ООБР делалась ссылка на одно из последних изданий доклада Комиссии Фонда наследия по противоракетной обороне.<sup>3</sup> Еще большее значение имел тот факт, что доклад ООБР подтверждал выводы Фонда наследия о способности усовершенствованного варианта того, что тогда называлось уже «Системой ВМС для театра военных действий», осуществлять перехват ракет дальнего радиуса действия.

Несмотря на то, что администрация Клинтона продолжала затягивать решение вопроса о дальнейшей разработке системы ВМС для театра военных действий, все же удалось достичь определенного прогресса в этой области. Сегодня администрация Буша называет программу ВМС для театра военных действий «Программой перехвата в полете морского базирования». В нынешнем году прототип этого перехватчика дважды уничтожал цель в виде баллистических ракет в ходе проведения полетных испытаний. Первое полетное испытание проводилось в январе 2002 года, а второе в июне. Успешное проведение испытаний по перехвату расширило поддержку рекомендации, впервые представленной Комиссией Фонда наследия по противоракетной обороне в 1995 году. Согласно этой рекомендации, предпочтение отдавалось варианту морского базирования самолетов-перехватчиков, входящих в состав ПРО.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Роль Фонда наследия в формировании государственной политики, равно как и других «мозговых центров» в Соединенных Штатах, заключается в предоставлении анализа и рекомендаций по конкретным вопросам членам Конгресса и другим лицам, определяющим политический курс. Фонд не представляет собой ни лобби, ни политическую организацию. Его влияние объясняется высоким качеством разрабатываемых предложений по решению проблем государственной политики.

В области национальной безопасности проблема касалась уязвимости как Соединенных Штатов, так и их союзников в связи с наличием постоянно растущей угрозы распространения баллистических ракет

и технологии их производства. Предложенные Фондом наследия решения этих проблем сводились к тому, чтобы выйти из Договора по ПРО и развернуть эффективную глобальную систему противоракетной защиты, начав с самолетов-перехватчиков морского базирования, входящих в состав ПРО. Политические деятели США приняли первое предложение и движутся в направлении принятия второго. Эти действия – прямой результат обоснованности

самых этих предложений и просветительских усилий их авторов.



<sup>1</sup> Baker Spring, "The Senate Should Block the White House's End Run on ABM Treaty," Heritage Backgrounder No. 1106, March 11, 1996.

<sup>2</sup> The Heritage Foundation's Commission on Missile Defense, *Defending America: A Near- and Long-Term Plan to Deploy Missile Defenses* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1995).

<sup>3</sup> The Heritage Foundation's Commission on Missile Defense, *Defending America: A Plan to Meet the Urgent Missile Threat* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1999).

---

---

## НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ О СОЗДАНИИ «МОЗГОВОГО ЦЕНТРА»: ПРИМЕР ГОНДУРАСА

Эми Кофинур Бетанкурт

Научный сотрудник Центра стратегических  
и международных исследований



«Мозговые центры» могут возникать как следствие эпохальных событий в истории страны или в результате появления важных проблем общенационального значения, требующих поиска оптимальных решений, и во многих случаях они становятся плодом умственных усилий одного или нескольких дальновидных людей, говорит Эми Кафенур Бетанкурт, научный сотрудник Центра стратегических и международных исследований. По ее словам, в Гондурасе замысел состоял в том, чтобы заронить эту идею среди участников семинара, формирующих общественное мнение страны, и тем самым создать естественные условия для выдвижения лидеров.

Когда в начале нынешнего года я получила приглашение провести семинар с лидерами общественного мнения Гондураса на тему «как сформировать стратегический «мозговой центр», я проанализировала целый ряд проблем, связанных с тем, как помочь стране в этом процессе. И хотя специалисты по «мозговым центрам» исследовали широкий спектр вопросов, включая историю этих организаций и причины их появления, почти никто не занимался разработкой практических рекомендаций для тех, кто хочет создать подобный институт. Более того, сама концепция «мозгового центра» в условиях Гондураса требовала предварительного изучения. Как бывший работник аппарата, а теперь научный сотрудник Центра стратегических и международных исследований в Вашингтоне, я знакома с тем, как устроен «мозговой центр» американского образца, функционирующий на правах независимой некоммерческой организации и проводящий исследования и анализ, направленные на формирование государственной политики. Однако подобная модель могла и не подойти для Гондураса из-за финансовых ограничений и отсутствия традиции таких институтов в этой стране.

Подход, на котором я, в конце концов, остановилась, исходил из ответов на следующие четыре вопроса:

- Кто мог бы возглавить процесс формирования такого центра и стать его участниками?

- В чем состоят характеристики «мозговых центров», их роль и функции, и почему они возникают?
- На каком фоне действуют неправительственные организации (НПО) в Латинской Америке, в структуре которых существуют подобные институты, и, конкретно, имеются ли в Гондурасе в настоящее время какие-либо институты, по своим характеристикам напоминающие «мозговые центры»?
- На использование какого рода ресурсов могут рассчитывать институты, помогающие формированию государственной политики?

Наконец, главным событием семинара, спонсором которого выступило посольство США в Гондурасе, стал анализ тех проблем и пробелов, которые могли бы послужить импульсом к организации исследований и анализа в области государственной политики Гондураса с учетом его специфики.

Семинар на тему «мозговых центров» был организован в Гондурасе с двоякой целью: во-первых, было ощущение, что стране нужен национальный институт, способный проводить качественные исследования как национальных, так и международных проблем, особенно в области внешней политики. В стране не нашлось ни одного института, который мог бы претендовать на роль самостоятельного лидера в этой области. Во-вторых, в стране не было

института, способного предоставить готовый к работе коллектив признанных экспертов по национальным и международным проблемам, к которым лидеры национального общественного мнения, правительство, Конгресс, дипломатическая служба и другие учреждения и организации могли бы обратиться за помощью в проведении анализа политики, представлении данных, выступления с докладами и за другими услугами, как правило, предоставляемыми «мозговыми центрами». За выявлением этих потребностей последовал интересный «мозговой штурм» на тему о том, какая роль отводится центрам социально-политических исследований в политической жизни страны, как и почему они возникают, как выявляются и классифицируются по степени важности проблемы общенациональной политики, и, наконец, как найти лидеров, способных создать такой институт в развивающейся стране.

## РУКОВОДСТВО И УЧАСТИКИ

Определение действующих лиц в ходе общенациональной дискуссии, посвященной созданию нового «мозгового центра» в стране – или, в качестве альтернативы, укреплению уже существующих исследовательских организаций в области государственной политики – задача очень непростая, поскольку это может предопределить те взгляды и проблемы, которые выйдут на первый план. В Гондурасе дипломатическая академия Министерства иностранных дел взяла на себя ведущую роль в определении перечня ключевых институтов и участников этапа планирования. В число представленных участников вошли государственные деятели, должностные лица оборонного колледжа, представители СМИ, НПО, сотрудники международных консалтинговых фирм, компаний и торговых групп, центра правовых исследований при университете, а также Исследовательского центра Конгресса. Среди других потенциальных участников, которые не присутствовали на семинаре, но могли бы оказаться полезными в контексте таких усилий, – большее представительство со стороны Национального университета и других учебных заведений, члены или сотрудники аппарата Конгресса, представители широкого спектра гражданских организаций, должностные лица из администраций штатов, мэры или другие представители местных органов власти, а также люди, имеющие специальный опыт или подготовку в области государственной политики.

Все эти группы не только заинтересованы в исследованиях в области государственной политики, но и потенциально способны взять на себя в определенной степени интеллектуальное лидерство, финансую поддержку или часть организационной работы по будущим проектам.

Дilemma состоит в том, что, в идеале, национальный диалог на тему создания института, призванного генерировать идеи общенационального масштаба, должен включать в себя широкий спектр мнений, однако исторически так сложилось, что «мозговые центры» зачастую создаются людьми или группами, для которых характерны определенные позиции, цели или политический императив. Они редко формируются из представителей объединившихся на основе консенсуса разнородных институтов или лиц, занимающихся решением несхожих задач.

«Мозговые центры» часто создаются как следствие эпохальных событий в истории страны или в результате появления важных проблем общенационального значения, требующих поиска оптимальных решений, и во многих случаях становятся плодом умственных усилий одного или нескольких дальновидных интеллектуалов. Так, Совет по международным отношениям – один из старейших институтов в области государственной политики в Соединенных Штатах – был основан в 1921 году группой бизнесменов, банкиров и юристов, считавших необходимым обеспечить дальнейшее участие Соединенных Штатов в мировых делах. Совет создавался после Первой мировой войны, когда многие государственные и общественные деятели в США выступали за усиление изоляции Америки от остального мира. В начале 1980-х годов несколько консервативных «мозговых центров», таких как Фонд наследия, были сформированы в результате идеологического разрыва с политикой Нового курса, оставшейся в наследство от тогдашнего Президента Франклина Д. Рузвельта.<sup>1</sup> В Гондурасе же замысел состоял в том, чтобы заронить эту идею среди широкого спектра групп и тем самым создать естественные условия для появления лидеров.

## РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ»

Как только участники семинара собрались за столом в Тегусигальпе, их первой задачей стало нахождение общего понимания того, чем должны быть «мозговые центры», т.е. центры изучения госу-

дарственной политики, и в чем должны состоять типичные функции, задачи и деятельность подобных организаций. Вопросы на тему миссии, специализации, самостоятельности, численности, бюджета, идеологии и других параметров «мозговых центров» ставились и обсуждались в составе небольших групп на основе выборочного анализа опыта работы ряда таких центров в США, после чего участники семинара перешли к обсуждению опыта деятельности ряда специально выбранных для дискуссии «мозговых центров» в странах Латинской Америки. В США были выбраны такие институты, как Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ), Центр международной политики, Институт Брукингса, Фонд наследия и Совет по международным отношениям, а в Латинской Америке – Мексиканский колледж, Сальвадорский фонд экономического и социального развития, Центр изучения государства и общества (Аргентина), Институт свободы и демократии (Перу) и Фонд Жетулио Варгаса (Бразилия).

В контексте роли и функций «мозговых центров» участники семинара также обсудили причины возникновения таких центров, что важно для понимания природы политических, социальных, культурных и экономических катализаторов их создания. Сравнительные исследования на тему «мозговых центров», проведенные ведущими экспертами в этой области, упростили дискуссию, обеспечив ее участников практическими сведениями об общемировом росте числа организаций, занимающихся изучением государственной политики. Эти исследования также позволили им намного глубже понять, каким образом политические структуры и политические взаимодействия внутри той или иной страны приводят к появлению уникальных исследовательских институтов в области государственной политики.<sup>2</sup>

## **«ТРЕТИЙ СЕКТОР» И «МОЗГОВЫЕ ЦЕНТРЫ» В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ**

Одним из важнейших шагов, предпринятых участниками семинара, стало изучение феномена появления исследовательских центров в области государственной политики на фоне взрывного роста численности НПО и других общественных организаций в странах Латинской Америки в течение последних нескольких десятилетий. Как отметили многие исследователи, эти стремительно формирующиеся группы «третьего сектора» – т.е. не относящиеся ни к госу-

дарственному, ни к частному (рыночному) секторам – появились на свет как результат все более углубляющегося симбиоза между государством, рынком и гражданским обществом. Увеличение числа публикаций на темы гражданского общества, демократии и изменений в структуре власти способствует более четкому определению различных типов гражданских организаций, их отношений с государством и рынком, а также того растущего влияния, которое они оказывают на участников масштабных общественных дебатов в Латинской Америке и других частях света.<sup>3</sup>

Одна из подгрупп НПО образует институты, деятельность которых посвящена политическим дебатам, исследованиям государственной политики и ее последствий, а в некоторых случаях и пропаганде взглядов о необходимости социальных перемен. В Латинской Америке такие институты – например, Центр исследований в целях развития и Центр экономических исследований и обучения в Мексике, Центр государственных исследований в Чили и Институт перуанских исследований в Перу – не только существуют, демонстрируя активный численный рост на протяжении последних нескольких десятилетий, но и в ряде случаев работают крайне успешно. Тем не менее, за редкими исключениями, о них известно немного, поскольку им посвящено очень мало исследований. Не будучи столь крупными и известными, как аналогичные институты в Соединенных Штатах и других странах, многие латиноамериканские институты, занимающиеся исследованиями в области государственной политики, успешно привлекают к своей деятельности самых видных интеллектуалов и исследователей и играют важную роль в формировании характера общенациональных дебатов по вопросам государственной политики.<sup>4</sup>

## **ГОНДУРАССКАЯ СПЕЦИФИКА**

Участники семинара затем обратились к истории и нынешнему состоянию институтов в области государственной политики в самом Гондурасе. Классификация существующих в Гондурасе институтов в плане их участия или неучастия в независимых, внепартийных исследованиях государственной политики проводилась частично на основе их сравнения с типичной моделью «мозгового центра» в США. Большинство этих институтов не совпало с американской моделью, но при ближайшем рассмотрении обнаружилось, что у целого ряда институтов в Гондурасе

есть интересный опыт выполнения функций, схожих с функциями «мозговых центров». Идентификация таких институтов, изучение обстоятельств их появления и видов осуществляющей ими деятельности – вот те вопросы, ответы на которые приобрели ключевое значение для определения любых дальнейших шагов к укреплению институтов и деятельности в области исследований государственной политики.<sup>5</sup>

Большинство этих организаций занимается общенациональными исследованиями конкретных проблем и проводит форумы и другие мероприятия для обсуждения и изучения государственной политики. Правда, ни один из подобных институтов – по целому ряду причин, в том числе из-за отсутствия самостоятельности, ограниченного финансирования, чрезмерной нацеленности на интересы предпринимательского сектора и неспособности оказывать влияние на последующее формирование политики – не может быть назван «классическим» «мозговым центром». И, тем не менее, все они обладают ценным опытом и квалификацией, что позволяет им вносить полезный вклад в разработку широкого спектра политических проблем, при этом многие из них умело встраивают исследовательскую деятельность и разработку политики в свои рабочие портфели, когда для этого есть необходимые финансовые возможности.

## РЕСУРСЫ И ФИНАНСИРОВАНИЕ

Вопрос финансирования выступает решающим фактором в любой дискуссии на тему создания институтов. Участники семинара обсудили множество потенциальных источников финансирования, в том числе такие, как зарубежные фонды развития, частное и государственное финансирование, плата за подготовку магистров и докторов наук, членские взносы, договорные исследования, продажа публикаций и услуг, а также сборы за участие в конференциях. Применительно к латиноамериканским институтам, наиболее очевидна потребность в диверсификации источников финансирования, чтобы избегать зависимости от какого-то одного источника. Когда такой единственный источник – во многих случаях это финансирование по линии зарубежной помощи – иссякает или когда донор меняет свои приоритеты, институты остаются на голодном пайке или их финансирование вообще прекращается, что, соответственно, серьезно ослабляет их позиции, зачастую приводя к закрытию или резкому сокращению бюджета.

## ВЫВОДЫ

Главным событием семинара стали анализ конкретных проблем, которые имеют важное значение для Гондураса, выявление пробелов в социальной политике и определение возможностей для выработки политических установок и оказания влияния на формирование программы необходимых изменений. Участники семинара продумали актуальные вопросы социальной политики и ключевых «игроков», а также ту роль, которую может взять на себя «мозговой центр» в условиях Гондураса.

И хотя участники в высшей степени положительно оценили итоги семинара, пока неясно, сможет ли Гондурас, в конце концов, повысить качество и значимость своих исследований в области государственной политики. Был достигнут консенсус относительно вопросов политики, имеющих ключевое значение для Гондураса, а также возможных путей оказания влияния на решение этих вопросов.<sup>6</sup> Была также достигнута договоренность о создании организационного комитета, которому поручается разработка концепции, схемы финансирования и плана действий.

На данный момент проведены два заседания под руководством дипломатической академии Министерства иностранных дел. Между тем, планы по созданию в рамках этой академии «центра документации и исследований» – при всей его полезности для повышения профессионального уровня дипломатической службы Гондураса – не отвечают задаче формирования самостоятельного, внепартийного, заслуживающего доверия и сфокусированного на вопросах стратегии института, призванного придать новое качество процессу обсуждения проблем государственной политики в стране. Толчком к созданию в Гондурасе – а, по сути дела, почти в любой стране – независимого «мозгового центра», напрямую не связанного с бизнесом, правительством, военным ведомством или другими группами, имеющими особые интересы, в конечном итоге выступают осознанная необходимость в реформах, повышение ценности независимых суждений в контексте дебатов по вопросам государственной политики, а также наличие группы лидеров и спонсоров, убежденных в необходимости продуманных стратегических решений для формирования будущего курса страны.



- <sup>1</sup> Smith, James. 1991. *Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press.
- <sup>2</sup> Stone, Diane, Andrew Denham and Mark Garnett, eds. 1998. *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- <sup>3</sup> Meyer, Carrie. 1999. *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*. Westport: Praeger.
- <sup>4</sup> Превосходный обзор латиноамериканских исследовательских центров в области государственной политики содержится в работе Levy, Daniel, 1996. *Building the Third Sector: Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- <sup>5</sup> Несколько участников семинара поделились имеющейся у них информацией о деятельности ряда институтов, в том числе Фонда поддержки инвестиций и развития экспорта, Колледжа национальной обороны, Института правовых исследований при Национальном автономном университете, Гондурасского совета частного предпринимательства, Гражданского форума и многих других институтов такого рода. Участники семинара выражают благодарность Джону Санбраило, исполнительному директору Панамериканского фонда развития, за предоставленную им информацию о существующих в Гондурасе институтах, занимающихся исследованиями в области государственной политики.
- <sup>6</sup> Главными проблемами государственной политики были названы проблемы безопасности и коррупции, за ними следуют сокращение бедности, устойчивое развитие, образование и экономика.

## ВРАЩАЮЩАЯСЯ ДВЕРЬ

*«Мозговые центры» обеспечивают постоянный приток экспертов в структуры новых администраций и аппарат Конгресса, и эта их функция имеет «важнейшее значение для американской политической системы», говорит директор отдела Государственного департамента по политическому планированию Ричард Хаас. Он также считает, что «мозговые центры» становятся той институциональной средой, попадая в которую покиувшие свои посты должностные лица могут применять накопленный ими на государственной службе опыт» и «оставаться участниками дебатов по актуальным вопросам внешней политики».*

*Ниже приводится перечень некоторых известных деятелей Америки, работавших как в правительстве, так и в «мозговых центрах»:*

**Джеймс Бейкер:** Почетный Председатель Института государственной политики имени Джеймса Э. Бейкера III при Университете Райса в Техасе.

Ранее занимаемые должности: Государственный секретарь в администрации Буша-старшего (1989–1992 годы), министр финансов и председатель Президентского совета по экономической политике (1985–1988 годы).

**Фред Бергстен:** директор Института международной экономики

Ранее занимаемые должности: сотрудник Фонда международного мира Карнеги (1981 год), помощник министра финансов по международным делам (1977–1981 годы), старший научный сотрудник Института Брукингса (1972–1976 годы), старший директор по вопросам международной экономики в Совете национальной безопасности (1969–1971 годы), сотрудник Совета по международным отношениями (1967–1968 годы).

**Джон Болтон:** заместитель Государственного секретаря по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности

Ранее занимаемые должности: вице-президент Американского института предпринимательства и по-

мощник Госсекретаря по делам международных организаций (1989–1993 годы).

**Збигнев Бжезинский:** консультант Центра стратегических и международных исследований

Ранее занимаемые должности: советник по вопросам национальной безопасности при Президенте Картере (1977–1981 годы).

**Пола Добрянски:** заместитель Государственного секретаря по глобальным проблемам

Ранее занимаемые должности: первый вице-председатель Совета по международным отношениям и директор совета его washingtonского отделения, директор отдела политики и программ Информационного агентства США, директор Совета национальной безопасности по делам стран Европы и Советского Союза.

**Ли Файнстайн:** старший научный сотрудник по вопросам внешней политики США и международного права при Совете по международным отношениям

Ранее занимаемые должности: первый заместитель директора отдела политического планирования Госдепартамента в администрации Клинтона.

**Лесли Гелб:** Председатель Совета по международным отношениям

Ранее занимаемые должности: старший научный сотрудник Фонда Карнеги (1980–1981 года), помощник Государственного секретаря по военно-политическим вопросам (1977–1979 годы), старший научный сотрудник Института Брукингса (1969–1973 годы), директор отдела Госдепартамента по политическому планированию (1967–1969 годы).

**Мортон Гальперин:** старший научный сотрудник по вопросам внешней политики США и директор Центра демократии и свободных рынков при Совете по международным отношениям

Ранее занимаемые должности: директор отдела политического планирования Госдепартамента (1998–2001 годы), первый вице-президент Фонда «Двадцатый век» (1997–1998 годы), специальный

помощник президента и старший директор по вопросам демократии при Совете национальной безопасности (1994–1996 годы), старший научный сотрудник Фонда Карнеги (1992–1994 годы), старший научный сотрудник Института Брукингса (1969–1973 годы), заместитель помощника министра обороны по вопросам международной безопасности (1967–1969 годы).

**Ричард Холбрук:** консультант Совета по международным отношениям

Ранее занимаемые должности: помощник Государственного секретаря по делам европейских государств (1994–1996 годы), специальный представитель Президента Клинтона в Боснии и Косово, помощник Госсекретаря по делам государств Восточной Азии и Тихоокеанского региона при президенте Картере (1977–1981 годы), ответственный редактор публикуемого Фондом Карнеги ежеквартального журнала «Форинг полиси» (1972–1976 годы).

**Ким Холмс:** выдвинут на должность помощника Государственного секретаря по делам международных организаций

Ранее занимаемые должности: вице-президент Фонда наследия, старший научный сотрудник Института внешнеполитического анализа при центре Флетчера.

**Мартин Индик:** директор Центра ближневосточной политики Сабана при Институте Брукингса

Ранее занимаемые должности: помощник Государственного секретаря по делам государств Ближнего Востока (1997–2000 годы).

**Джеймс Келли:** помощник Государственного секретаря по делам государств Восточной Азии и Тихоокеанского региона

Ранее занимаемые должности: президент Тихоокеанского форума при Центре стратегических и международных исследований в Гонолулу, специальный помощник Президента Рейгана по вопросам национальной безопасности и старший директор в Совете национальной безопасности по делам государств Азии (1986–1989 годы), заместитель помощника министра обороны по вопросам международной безопасности (Восточная Азия и Тихоокеанский регион).

**Залмай Халилзад:** специальный представитель Президента Буша по делам Афганистана и специальный помощник при Совете национальной безопасности по

делам государств Юго-Западной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки

Ранее занимаемые должности: Директор программы по разработке стратегии, доктрины ивойсковой структуры в рамках проекта по BBC корпорации РЭНД (1993–1999 годы), помощник заместителя министра обороны по политике и планированию (1991–1992 годы), старший политолог в корпорации РЭНД (1991–1992 годы), специальный советник по ирано-иракской войне и войне СССР в Афганистане при заместителе Госсекретаря по политическим вопросам (1985–1989 годы).

**Генри Киссинджер:** Государственный секретарь (1973–1977 годы) и помощник по вопросам национальной безопасности при Президентах Никсоне и Форде (1969–1975 годы), руководитель аналитической программы Совета по международным отношениям в области ядерных вооружений и внешней политики (1955–1956).

**Лоуренс Корб:** старший научный сотрудник и директор аналитических программ в области национальной безопасности при Совете по международным отношениям.

Ранее занимаемые должности: помощник министра обороны (1981–1985 годы).

**Джессика Мэтьюз:** президент Фонда международного мира Карнеги

Ранее занимаемые должности: старший научный сотрудник Совета по международным отношениям и директор Вашингтонской программы СМО (1993–1997 годы), помощник заместителя Государственного секретаря по глобальным проблемам (1993 год), учредительный вице-президент и директор исследовательского отдела Института мировых ресурсов (1982–1993 годы), директор Бюро глобальных проблем при Совете национальной безопасности (1977–1979 годы).

**Ричард Перл:** штатный научный сотрудник Американского института предпринимательства, председатель Совета по оборонной политике при Министерстве обороны

Ранее занимаемые должности: помощник министра обороны по политике в области международной безопасности (1981–1987 годы).

**Питер Родман:** помощник министра обороны по вопросам международной безопасности

Ранее занимаемые должности: директор программ в области национальной безопасности при Центре Никсона (1995–2001 годы), специальный помощник Президента по вопросам национальной безопасности и консультант Совета национальной безопасности (1987–1990 годы), директор отдела политического планирования Госдепартамента (1984–1986 годы).

**Джордж Шульц:** почетный стипендиат фонда Томаса и Сьюзен Форд в Гуверовском институте

Ранее занимаемые должности: Государственный секретарь в администрации Рейгана (1982–1989 годы), председатель группы экономических советников при Президенте Рейгане (1981–1982 годы), министр финансов (1972–1974 годы), министр труда в администрации Никсона (1969–1970 годы).

**Ричард Соломон:** Президент Американского института мира

Ранее занимаемые должности: помощник Государственного секретаря по делам государств Восточной Азии и Тихоокеанского региона (1989–1992 годы), директор отдела политического планирования Госдепартамента (1986–1989 годы), высокопоставленный сотрудник Совета национальной безопасности (1971–1976 годы).

**Гельмут Зонненфельдт:** Директор Атлантического совета Соединенных Штатов и приглашенный научный сотрудник Института Брукингса

Ранее занимаемые должности: консультант Госдепартамента (1974–1977 годы), высокопоставленный сотрудник Совета национальной безопасности при Президенте Никсоне (1969–1974 годы).

**Джин Сперлинг:** старший научный сотрудник по экономической политике и директор Центра всеобщего образования при Совете по международным отношениям

Ранее занимаемые должности: советник Президента Клинтона по национальной экономике и руководитель Национального экономического совета (1996–2000 годы).

**Джеймс Стайнберг:** вице-президент и директор программы внешнеполитических исследований Института Брукингса

Ранее занимаемые должности: заместитель советника администрации Клинтона по вопросам национальной безопасности (1996–2000 годы), директор отдела политического планирования Госдепартамента (1994–1996 годы), старший аналитик в корпорации РЭНД (1989–1993 годы).

**Строб Тэлботт:** президент Института Брукингса

Ранее занимаемые должности: заместитель Государственного секретаря в администрации Клинтона (1994–2001 годы), специальный помощник Президента и старший директор в Совете национальной безопасности по делам государств Ближнего Востока и Южной Азии (1993–1995 годы). ◎

## КРАТКИЕ СВЕДЕНИЯ О «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРАХ»

*«Мозговые центры», которых в Соединенных Штатах насчитывается около 1500, «занимаются различными видами связанной с политикой деятельности и образуют разнокалиберный набор институтов, имеющих различные организационные формы», говорит Джеймс Дж. Макгэнн из Института внешнеполитических исследований.*

*В приводимом ниже справочном материале содержатся сведения о девяти «мозговых центрах», действующих в США, которые были выбраны в качестве репрезентативной выборки для отображения всего спектра существующих мнений и взглядов; их бюджеты находятся в диапазоне от 3 млн. до почти 30 млн. долларов, а численность сотрудников – от 30 до примерно 200 человек.*

### Американский институт предпринимательства

(<http://www.aei.org>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1943 году Американский институт предпринимательства, занимающийся исследованиями в области государственной политики, призван сохранять и укреплять фундаментальные элементы свободы: ограничение власти правительства, частное предпринимательство, важнейшие культурные и политические институты, а также сильную внешнюю политику и национальную оборону, путем проведения научных исследований, открытых дебатов и публикации соответствующих материалов. АИП действует на строго непартийной основе и не занимает институциональных позиций по готовящимся законопроектам или другим политическим вопросам.

**Структура:** Институтом управляет Совет попечителей из 24 человек, в состав которого входят руководители правительственные ведомств и частных корпораций, а программа исследований института и кадровые вопросы входят в компетенцию Совета научных консультантов, включающего видных ученых со стороны. Текущей работой института руководит

его президент Кристофер С. Демут. В институте работает около 50 штатных научных сотрудников, и к нему прикреплено более 100 исследователей из различных американских университетов и институтов, изучающих вопросы политики.

**Финансирование:** АИП – независимая некоммерческая организация, работающая главным образом за счет грантов и взносов от различных фондов, корпораций и частных лиц. Ее бюджет в 2000 году составил 17 млн. долларов.

### Фонд международного мира Карнеги

(<http://www.ceip.org>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1910 году Фонд международного мира Карнеги (ФММК) – частная некоммерческая организация, призванная содействовать развитию сотрудничества между государствами и способствовать активному участию Соединенных Штатов в международных делах. Проводя исследования, выступая с публикациями, организуя встречи и конференции, а в ряде случаев создавая новые институты и международные структуры, сотрудники Фонда тем самым формируют новые подходы к вопросам разработки политики.

**Структура:** Деятельностью Фонда, в том числе его исследовательскими инициативами, управляет Совет попечителей, в состав которого входят 23 представителя деловой и общественной жизни Америки. Текущей работой Фонда руководит его президент Джессика Т. Мэтьюз. В washingtonском отделении Фонда работает 100 человек и почти 40 российских ученых – в Московском отделении ФММК.

**Финансирование:** Годовой бюджет Фонда составляет 18,3 млн. долларов. Значительная часть этих средств поступает в виде взносов, доходов от арендной платы и публикаций, в том числе журнала «Форинг полиси», одного из ведущих мировых журналов по вопросам международной политики и экономики.

## **Институт КАТО**

(<http://www.cato.org>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1977 году Институт КАТО – некоммерческий исследовательский фонд, занимающийся исследованиями в области государственной политики, призванный расширять границы дебатов на темы государственной политики за счет включения в них традиционных американских принципов ограничения власти правительства, личной свободы, свободных рынков и стремления к миру. Исходя из этих целей, Институт ставит перед собой задачу более активного вовлечения общественности в обсуждение вопросов политики и надлежащей роли государства.

**Структура:** Институтом управляет Совет директоров, в состав которого входят 15 профессиональных бизнесменов. В Институте работает примерно 90 сотрудников, 60 прикрепленных к нему исследователей, 16 младших научных сотрудников, а также некоторое число стажеров. Текущей деятельностью института руководит его президент и основатель Эдвард Х. Крейн.

**Финансирование:** В целях сохранения своей независимости Институт КАТО, годовой бюджет которого составляет 15 млн. долларов в год, не получает финансирования или дотаций со стороны правительства. Средства в его бюджет поступают от частных лиц, корпораций и фондов. Часть доходов поступает также от публикаций и сборов за участие в конференциях.

## **Центр по изучению проблем нераспространения**

(<http://cns.miis.edu/>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1989 году его нынешним директором д-ром Уильямом Поттером Центр по изучению проблем нераспространения (ЦИПН) стремится противодействовать распространению оружия массового поражения путем подготовки нового поколения специалистов в области нераспространения и публикации актуальной информации и аналитических материалов. ЦИПН при Институте международных исследований в Монтерее – крупнейшая неправительственная организация в Соединенных Штатах, занимающаяся исключительно исследовательской работой и подготовкой специалистов в области нераспространения.

**Структура:** В офисах ЦИПН в Монтерее, штат Калифорния, в Вашингтоне и Алматы в Казахстане работает свыше 65 штатных специалистов и более чем 65 ассистентов из числа аспирантов. Международный консультативный совет, включающий американских и российских законодателей, официальных представителей ООН, известных экспертов в области нераспространения и руководителей корпораций, заседает дважды в год для обсуждения и анализа программ и деятельности ЦИПН. Кроме того, при Центре существует Монтерейская группа по вопросам стратегии нераспространения – международная комиссия экспертов, которая на своих периодических заседаниях занимается разработкой политических рекомендаций.

**Финансирование:** ЦИПН, годовой бюджет которого составляет 6,5 млн. долларов, – некоммерческая просветительская организация, получающая спонсорскую поддержку от частных лиц, фондов и корпораций. Трижды в год выходит журнал ЦИПН «Нонпролиферэйшн ревью».

## **Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ)**

(<http://www.csis.org>)

**Цели и задачи:** на протяжении 40 лет Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ) способствует пониманию мировыми лидерами существующих и нарождающихся глобальных проблем и принятию ими необходимых политических решений. ЦСМИ содействует выработке государственной политики на национальном и международном уровнях, и с этой целью осуществляет стратегический анализ, устанавливает стратегические контакты и связи, предлагает варианты политических решений и вносит вклад в формирование современных и будущих лидеров.

**Структура:** ЦСМИ возглавляет его президент и главный исполнительный директор Джон Дж. Хэмри, бывший заместитель министра обороны, а общее руководство ЦСМИ осуществляют Совет попечителей под председательством бывшего сенатора Сэма Нанна, состоящий из видных представителей государственного и частного секторов. Численность исследовательского и вспомогательного персонала ЦСМИ составляет 190 человек.

**Финансирование:** Бюджет ЦСМИ, который в 2001 году составил 17,5 млн. долларов, на 85 процентов формируется из средств, поступающих от корпора-

ций, фондов и частных лиц. Остальные средства обеспечиваются за счет доходов от дарственного капитала, правительственные контрактов и продажи публикаций.

### **Совет по международным отношениям (СМО)**

(<http://www.cfr.org>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1921 году Совет по международным отношениям – внепартийная членская организация, исследовательский центр и изда-тельство. Он призван способствовать более глубоко-му пониманию Америкой остального мира и быть генератором идей для внешней политики США. Со-вет выполняет эти задачи главным образом за счет организации конструктивных дебатов и дискуссий, разъяснения мировых проблем и публикации «Фор-инг эффеирс» – ведущего журнала, посвященного глобальным вопросам.

**Структура:** Советом управляет состоящий из 31 члена Совет директоров. Должности президента и главного исполнительного директора СМО занимает Лесли Гелб. В СМО работает около 200 сотрудни-ков, включая примерно 75 младших научных со-трудников. Члены СМО (численностью около 4000 человек, выбираемых в результате выдвижения кандидатов) почти поровну распределены между Нью-Йорком, Вашингтоном и остальной частью страны.

**Финансирование:** Совет представляет собой незави-симую, не облагаемую налогами организацию, бю-джет которой формируется из членских взносов, пожертвований, грантов от фондов и частных лиц, взносов корпораций и доходов от дарственного фон-да. Весь бюджет Совета в текущем финансовом году составляет 29,6 млн. долларов.

### **Фонд наследия**

(<http://www.heritage.org>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1973 году Фонд на-следия – исследовательская и просветительская ор-ганизация, цель которой состоит в формулировании и поддержке консервативной государственной поли-тики, опирающейся на принципы свободного пред-принимательства, ограничения власти правительства, личной свободы, а также на традиционные амери-канские ценности и сильную национальную оборону. Фонд проводит исследования и в соответствии со

своими позициями вырабатывает варианты решений, которые затем представляются в Конгресс, органы исполнительной власти, СМИ и другие организации.

**Структура:** Фондом управляет Совет попечителей из 19 человек. Штат Фонда составляет 185 сотруд-ников, в том числе 75 экспертов в самых разных областях внутренней и внешней политики. Текущей деятельностью Фонда руководит его президент Эд-вин Дж. Фолнер.

**Финансирование:** Годовой бюджет Фонда насле-дия, составляющий 28,4 млн. долларов, формирует-ся из взносов его членов, в число которых входят корпорации и свыше 200 000 частных лиц на всей территории Соединенных Штатов.

### **Гудзоновский институт**

(<http://www.hudson.org/>)

**Цели и задачи:** Основанный в 1961 году Гудзонов-ский институт проводит высококачественные незави-симые исследования и стремится активно участво-вать в дебатах по вопросам формирования политики. Институт вырабатывает рекомендации относительно необходимых изменений в политике и, наряду с другими лидерами в общественной, дело-вой, неправительственной и правительственный среде, пытается, когда это возможно, реализовать свои идеи на практике. Его цель состоит в том, чтобы выполнять роль главного американского источника прикладных исследований в области фундаменталь-ных политических проблем.

**Структура:** В 1984 году Гудзоновский институт расширил диапазон своей деятельности за счет привлечения разнообразных и влиятельных исследова-телей. Штаб-квартира института, в штате которого работает 75 человек, находится в Индианаполисе, штат Индиана. Существует также отделение инсти-тута в Вашингтоне и ряд филиалов в разных горо-дах США. Во главе института стоят его президент Герберт И. Лондон и два вице-президента (один в Индианаполисе, а второй – в Вашингтоне), а теку-щей деятельностью института руководит Совет попечителей.

**Финансирование:** Гудзоновский институт – неком-мерческая организация с годовым бюджетом в 7 млн. долларов, который формируется главным образом из пожертвований частных лиц, фондов и корпораций.

---

**Фонд «Новая Америка»**  
(<http://www.newamerica.net/>)

**Цели и задачи:** Цель основанного в январе 1999 года Фонда «Новая Америка» состоит в том, чтобы в контексте общенациональных дебатов зазвучали новые голоса и появились новые идеи. Применяя подход, основанный на использовании венчурного капитала, фонд поддерживает выдающихся деятелей и политические идеи, выходящие за рамки традиционного политического спектра. Фонд «Новая Америка» выступает спонсором широкого круга исследований, публикаций, конференций и мероприятий, посвященных важнейшим проблемам современности.

**Структура:** Фонд «Новая Америка», штат которого составляет 35 сотрудников, представляет собой независимый, внепартийный некоммерческий институт социально-экономических исследований, который был создан совместными усилиями разнородной и представляющей разные поколения группой интеллектуалов, лидеров гражданского общества и представителей деловых кругов. Председатель Совета директоров фонда – Джеймс Фэллоуз, а президент и главный исполнительный директор – Тед Хэлстед. **Финансирование:** Фонд «Новая Америка», годовой бюджет которого составляет 3 млн. долларов, существует главным образом на гранты и взносы от фондов, корпораций и частных лиц, а также на доходы от своих публикаций.



## БИБЛИОГРАФИЯ

*Государственный департамент не несет ответственности за содержание и доступность перечисленных ниже ресурсов. Эта ответственность лежит целиком и полностью на их провайдерах*

Abelson, Donald E. AMERICAN THINK-TANKS AND THEIR ROLE IN US FOREIGN POLICY. New York: St. Martin's, 1996. 208p.

Abelson, Donald E. DO THINK TANKS MATTER?: ASSESSING THE IMPACT OF PUBLIC POLICY INSTITUTES. Montreal, Canada: McGill-Queen's University, 2002. 272p.

Allen, Mike. GLOBAL PEACE GETS A PUSH FROM NEW KROC INSTITUTE (*San Diego Business Journal*, vol. 22, no. 27, July 2, 2001, pp. 3–4)

Brown, Eugene; Snow, Donald M. PUZZLE PALACES AND FOGGY BOTTOM: U.S. FOREIGN AND DEFENSE POLICY-MAKING IN THE 1990S. New York: St. Martin's, 1994. 281p.

C-SPAN. WASHINGTON JOURNAL: SPECIAL ON THINK TANKS. Washington: C-SPAN, August 12–15, 2002.

Center for Defense Information. AMERICA'S DEFENSE MONITOR. Washington: Center for Defense Information, Weekly Television Program.

Congressional Quarterly. PUBLIC INTEREST PROFILES, 2001–2002. Washington: Congressional Quarterly, 2000. 912p.

D'Agostino, Joseph A. CATO INSTITUTE (*Human Events*, vol. 58, no. 19, May 20, 2002, p. 14)

Deane, Claudia; Morin, Richard. THE IDEAS INDUSTRY (*The Washington Post*, Weekly Newspaper Column)

Delgado, Richard; Stefancic, Jean; Tushnet, Mark. NO MERCY: HOW CONSERVATIVE THINK TANKS AND FOUNDATIONS CHANGED AMERICA'S SOCIAL AGENDA. Philadelphia: Temple University, 1996. 208p.

Garnett, Mark; Stone, Diane. THINK TANKS OF THE WORLD: GLOBAL PERSPECTIVES ON IDEAS, POLICY AND GOVERNANCE. New York: St. Martin's, 1998. 240p.

Higgott, Richard; Stone, Diane. THE LIMITS OF INFLUENCE: FOREIGN POLICY THINK TANKS IN BRITAIN AND THE USA (*Review of International Studies*, vol. 20, no. 1, January 1994, pp. 15–34)

Kitfield, James. CSIS EMBRACES OLD MISSION WITH NEW FACES (*National Journal*, vol. 32, no. 37, September 9, 2000, pp. 2807–2808)

McGann, James G.; Weaver, R. Kent, eds. THINK TANKS AND CIVIL SOCIETIES: CATALYSTS FOR IDEAS AND ACTION. New Brunswick, NJ: Transaction, 2002. 617p.

Newsom, David D. THE PUBLIC DIMENSION OF FOREIGN POLICY. Bloomington: Indiana University, 1996. 287p.

Public Broadcasting Service. THINK TANK. Alexandria, VA: Public Broadcasting Service, Weekly Television Program.

Ricci, David M. THE TRANSFORMATION OF AMERICAN POLITICS: THE NEW WASHINGTON AND THE RISE OF THINK TANKS. New Haven, CT: Yale University, 1994. 310p.

Rich, Andrew; Weaver, R. Kent. THINK TANKS IN THE U.S. MEDIA (*The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 5, no. 4, Fall 2000, pp. 81–103)

Robin, Ron. THE MAKING OF THE COLD WAR ENEMY: CULTURE AND POLITICS IN THE MILITARY-INTELLECTUAL COMPLEX. Princeton, NJ: Princeton University, 2001. 256p.

Smith, James A. THE IDEA BROKERS: THINK TANKS AND THE RISE OF THE NEW POLICY ELITE. New York: Free Press, 1993. 356p.



---

---

## ВЫБОРКА ИНТЕРНЕТ-САЙТОВ

---

*В Соединенных Штатах существует около 1500 «мозговых центров». Приводимый ниже далеко не полный перечень имеет целью представить репрезентативную выборку, или срез «мозговых центров», занимающихся проблемами внешней политики США. Для получения более полной картины воспользуйтесь двумя последними Интернет-ссылками, или унифицированными указателями информационного ресурса (ГКД), которые выведут вас на множество других сайтов, посвященных «мозговым центрам».*

American Enterprise Institute  
Американский институт предпринимательства  
<http://www.aei.org/>

Aspen Institute  
Аспенский институт  
<http://www.aspeninst.org/>

Atlantic Council of the United States  
Атлантический совет Соединенных Штатов  
<http://www.acus.org/>

Brookings Institution: Foreign Policy Studies  
Институт Брукингса: исследования в области  
внешней политики  
[http://www.brook.edu/dybdccroot/fp/fp\\_hp.htm](http://www.brook.edu/dybdccroot/fp/fp_hp.htm)

Carnegie Endowment for International Peace  
Фонд международного мира Карнеги  
<http://www.ceip.org/>

Cato Institute: Foreign Policy  
Институт КАТО: внешняя политика  
<http://www.cato.org/foreignpolicy/index.html>

Center for Strategic and International Studies  
Центр стратегических и международных  
исследований  
<http://www.csis.org/>

Council on Foreign Relations  
Совет по международным отношениям  
<http://www.cfr.org/>

Foreign Policy Research Institute  
Институт внешнеполитических исследований  
<http://www.fpri.org/>

Heritage Foundation  
Фонд наследия  
<http://www.heritage.org/>

Hoover Institution on War, Revolution and Peace,  
Stanford University  
Гуверовский институт войны, революции и мира  
при Стэнфордском университете  
<http://www-hoover.stanford.edu/>

Hudson Institute  
Гудзоновский институт  
<http://www.hudson.org/>

Institute for Defense Analyses  
Института оборонного анализа  
<http://www.ida.org/>

Institute for Foreign Policy Analysis  
Институт внешнеполитического анализа  
<http://www.ifpa.org/>

Institute for Multi-Track Diplomacy  
Институт многовекторной дипломатии  
<http://www.imtd.org/>

John F. Kennedy School of Government,  
Harvard University  
Факультет государственного управления им. Джона  
Ф. Кеннеди в Гарвардском университете  
<http://www.ksg.harvard.edu/kennedy.shtml>

National Defense University  
Университет национальной обороны  
<http://www.ndu.edu/>

New America Foundation  
Фонд «Новая Америка»  
<http://www.newamerica.net/>

RAND: Foreign and Security Policy  
РЭНД: исследования по вопросам внешней политике и безопасности  
[http://www.rand.org/interpol\\_area/forsec/](http://www.rand.org/interpol_area/forsec/)

Stimson Center  
Центр Стимсона  
<http://www.stimson.org/>

U.S. Institute of Peace  
Американский институт мира  
<http://www.usip.org/>

Woodrow Wilson International Center for Scholars  
Международный центр поддержки ученых Вудро Вильсона  
<http://wwics.si.edu/>

Lehman Social Sciences Library, Columbia University  
Библиотека общественных наук им. Лемана при Колумбийском университете  
<http://www.columbia.edu/cu/lweb/indiv/lehman/guides/ttanks.html>

University of North Carolina  
Университет Северной Каролины  
<http://www.ibiblio.org/ucis/Nonprofit.html>



# ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США

ТОМ 7

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСДЕПАРТАМЕНТА США

НОМЕР 3

## РОЛЬ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ»



## ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

НОЯБРЬ 2002 ГОДА