

**В. В. ДЕМИДОВ  
В. В. ДУДИН**

**ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

**Новосибирск  
2008**

Сибирская академия управления и массовых коммуникаций

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА МЕНЕДЖЕРА**

**В. В. ДЕМИДОВ**

**В. В. ДУДИН**

**ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

**Учебное пособие**

Новосибирск  
2008



**ББК 66.49**

**Д 30**

**Серия «Политическая библиотека менеджера»**

*Рецензенты:*

*И.Н. Гомеров* — доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и истории СибУПК;

*Р.Ш. Нуриддинов* — доктор политических наук, профессор кафедры политических наук и технологий СибАГС.

**Д30 Демидов В.В., Дудин В.В. Процесс принятия политических решений:** учебное пособие / В.В. Демидов, В.В. Дудин — Новосибирск: САУМК, 2008. — 186.

В пособии кратко обобщен и систематизирован опыт информационно-аналитической работы в принятии решений на примере деятельности внешнеполитических служб. Акцент делается на достижениях отечественных и зарубежных специалистов, а фактический материал и иллюстрации привлекаются из воспоминаний и записок дипломатов и политиков.

Пособие предназначено для менеджеров, обучающихся по специальностям «международные отношения» и «связи с общественностью», а также будет полезно всем интересующимся технологией сбора и обработки внешнеполитической и иной информации.

**ББК 66.49**

**© Демидов В.В., 2008**

**© Дудин В.В., 2008**

## ВВЕДЕНИЕ

Информационно-аналитическая работа всегда рассматривалась в отечественной науке о международных отношениях и теории принятия решений как одна из важнейших среди функций внешнеполитических служб. «Настоящий дипломатический работник, — свидетельствовал глава МИД СССР А.А. Громыко, — это тот, кто успевает и умеет подобрать, организовать и проанализировать фактический материал, который следует использовать для соответствующей дипломатической акции»[1].

На рубеже 80-90-х годов в советской литературе на международную тему промелькнула констатация, что только на третий-четвертый год пребывания за рубежом начинающий специалист приобретает требуемые навыки. Тогда же были сформулированы и вполне разумные предложения по сокращению столь длительного срока в становлении международника. «Наряду с другими возможными методами и средствами, — писал советский дипломат и политолог В.Л. Исраэлян, — этому способствовало бы издание работ, исследующих особенности технологии современной дипломатии в самых различных ее проявлениях»[2].

Однако тех, кто интересуется дипломатией, ее историей, приемами и методами, всегда поражает, что этот поистине увлекательный предмет выпал в ушедшем столетии из поля зрения политических исследований. «К сожалению, — констатировал социолог П.А. Цыганков, — приходится отмечать тот факт, что специальная литература, посвященная проблеме методов и особенно — прикладных методик анализа международных отношений, — весьма немногочисленна... и поэтому труднодоступна»[3]. Весьма часто в книгах по истории дипломатии фактически рассматривается не дипломатия как таковая, а внешняя политика какой-либо страны. Что же касается анализа дипломатии как инструмента внешней политики, то таких исследований не так уж и много.

В то же время, насущная потребность в подобных публикациях не вызывает существенных сомнений. Более того, их значение усиливается тем обстоятельством, что отечественная политическая и управленческая элита, по оценке директора Института США и Канады С.М. Рогова, имеет «крайне низкий» уровень подготовки,

особенно в сфере внешнеполитических знаний. Чего стоит, например, официальный запрос из Курска в МИД о потребностях Аргентины в сельхозпродуктах накануне поездки областной делегации в Латинскую Америку. То, что эта страна — один из крупнейших в мире экспортеров продовольствия, полагается знать уже выпускнику средней школы из общего курса географии. Как тогда выразилась директор Департамента МИД по связям с субъектами РФ В. И. Матвиенко, это все равно, что задаться вопросом, есть ли в Туле самовары, а в Курске соловьи.

Частично восполнить дефицит в специальной литературе может апелляция к воспоминаниям и запискам дипломатов. «Изучать опыт поколений отечественной дипломатии, — предлагалось на научно-практической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения А.А. Громыко, — знать и применять его на научной основе, а не по конъюнктурно-приспособленческому методу, представляется весьма актуальной задачей молодых дипломатов»[4].

Хотя главное внимание мемуаристы уделяли международным отношениям, в то же время в этих произведениях можно найти немало любопытных сведений и полезных рекомендаций по овладению техникой и секретами информационно-аналитической работы. Воспоминания дипломатов в своей массе неоднородны, и их познавательная значимость нередко зависит от ряда факторов и нюансов. В первую очередь от жизненного опыта автора и его положения в мидовской иерархии, степени и формы участия в тех или иных событиях.

Условно все мемуары можно разбить на три большие группы. Первую составляют воспоминания послов и министерских сотрудников, чья дипломатическая карьера началась с молодых лет и была уделом всей последующей жизни. Они, в своем большинстве, написаны в жанре автобиографических записок, причем основным источником служила не столько память, сколько личные записи и другие письменные документы. Такая практика и действия являются не случайностью, а скорее закономерностью.

Еще опытный британский дипломат Э. Сатоу в своем классическом труде, в главе под названием «Советы дипломатам» указывал, что очень полезно вести дневник событий и бесед. Этой в целом тривиальной истины следовали многие будущие мемуаристы на практике. Достаточно привести для иллюстрации свидетельство

посла СССР в США А.Ф. Добрынина. «Конечно, — пояснял он, — меня выручала хорошая память, позволявшая почти стенографически записывать позже, уже в посольстве, содержание бесед»[5].

Вторую группу составляют публикации тех, кто попал во внешнеполитические структуры по стечению обстоятельств, а то и просто в результате номенклатурных перемещений из других ведомств и сфер. Уровень специальной подготовки и профессиональная некомпетентность таких функционеров уже давно стали предметом критики и насмешек в дипломатических кругах. Образец тому — фрагмент из мемуаров советского посла в Мадагаскаре Л.Н. Мусатова о бывшем председателе Госплана СССР И.И. Кузьмине, которого Н.С. Хрущев откомандировал в Швейцарию. «Там, — иронизировал дипломат, — он себя плохо проявил. Его, например, беспокоили шумы от колокольчиков, которые швейцарцы надевали на шеи коров. Он чуть ли не протест выразил по этому поводу. Разумеется, таких работников нельзя направлять послами»[6].

Вместе с тем, вряд ли будет разумным подходом только пренебрежительное отношение к упомянутой группе воспоминаний. Наоборот, они требуют пристального изучения и взвешенной оценки в каждом конкретном случае. Наряду со случайными и серыми фигурами, к внешнеполитической службе подключались и компетентные специалисты из других областей, быстро освоившиеся на новом поприще. И здесь нет противоречий. «Дипломатическая работа, — справедливо подмечалось в научной литературе, — по своему существу целиком политическая. Поэтому для политически грамотного работника «научиться» дипломатии вполне возможно»[7].

Для доказательства сошлемся лишь на публикации известного политического обозревателя, а затем российского посла в Израиле А.Е. Бовина. В частности, из его откровений становится очевидной роль главы зарубежного представительства в информационно-аналитических мероприятиях. «... Львиная часть работы по сбору информации, — признавался он, — приходится, естественно, на долю дипломатического аппарата посольства. «Доля» посла повышается в процессе обработки информации, подъема по ступеням анализа»[8]. О чем и о ком бы ни повествовал мемуарист, он всегда пишет свой автопортрет. Сквозь текст воспоминаний с первых же

страниц проступают черты их создателя, которые становятся все отчетливее, как при проявлении фотопленки. Многие могут сказать об авторе уже то, что он вспоминает.

И, наконец, третья группа объединяет произведения мемуаристов, которые стартовали как дипломатические работники, но сделали карьеру и получили известность на ниве внешней разведки. Здесь следует назвать хотя бы В.А. Крючкова и Л.В. Шебаршина, А. Даллеса и М. Вольфа. Думается, их рассуждения и опыт крайне весомы для уяснения сути и подоплеку аналитической работы. Тем более, что разведчики и дипломаты, решая свои специфические задачи, часто на практике пользуются одними источниками информации. «Я считаю, — говорил, в частности, бывший глава внешней разведки ГДР М. Вольф, — что во многих странах дипломаты и разведчики, работающие под крышей посольств, фактически делают одно и то же»[9].

Уже в 50-х годах в специальной литературе утверждалось, что, кроме особо важных сведений, добываемых через агентурные каналы, до 80% данных о любом иностранном государстве можно получить путем использования обычных открытых источников информации. Правда, для этого необходима надлежащая постановка работы информационно-аналитической службы, определенная ее организация и применение соответствующих методов, с тем чтобы из массы сведений и фактов, получаемых с помощью различных средств, извлечь данные, обработать их, обобщить, сделать выводы и своевременно представить на суд руководству.

Любопытно, что существует, видимо, единственная категория официальных лиц, заповедью которых является не оставлять вовсе никаких воспоминаний. Речь идет о шефах протокольных служб глав государств, включая, естественно, и российского. «Однажды в Вашингтоне, — рассказывал В.Н. Шевченко, — я зашел в Библиотеку Конгресса... Делаю в компьютере запрос на файл, чтобы выдали мне все написанное начальниками протокольных служб всех времен и народов — царей, императоров, шейхов, президентов, премьеров. Высокоскоростной компьютер долго не отвечал, минут двадцать пять, а потом выбросил: «Не найдено»[10].

В совокупности мемуары дипломатов и политиков являются ценными, а в ряде моментов и незаменимыми источниками при изучении международных и иных отношений. При всей своей не-



однозначности и разноликости они дают основное представление о сути дипломатической службы, позволяют буквально по крупицам и отдельным фрагментам реконструировать из пестрой мозаики фактов содержание механизма информационно-аналитической работы и принятия политических решений в стенах внешнеполитического представительства. Так, по утверждению бывшего главы ельцинской администрации С. Филатова, войну в Чечне развязали отнюдь не кровожадные силовики.

Отставной чиновник, выступая в большой аудитории, рассказывал, что инициатором трагического марша на Грозный в декабре 1994 г. был тогдашний министр иностранных дел РФ А. Козырев. Он, вернувшись из Вашингтона, якобы сообщил Б.Н. Ельцину, что Б. Клинтон выразил недовольство хаосом в Чечне. Российский президент принял это как указание к действию. В результате США получили весомый рычаг давления на Россию, который они эффективно не раз использовали потом[11].

По-разному можно относиться к приведенному свидетельству, но бесспорно одно. «Международная жизнь сегодня, — свидетельствовал видный советский дипломат и академик Л.Ф. Ильичев, — это не тихая заводь, а бурный водоворот, выбрасывающий ежедневно огромный объем информации и конкретных дел. В этих делах и «высший пилотаж» дипломатии — крупные аналитические обобщения и политическое предвидение, и «черновая работа», зачастую лишаящая дипломата такой «привилегии», как свободное время»[12].

Зарубежные исследователи склонны выделять следующие основные функции дипломатической деятельности: информационно-аналитическую, прогнозно-аналитическую, административно-управленческую и консульскую. Таким образом, мы не ошибемся, если отнесем ее к крайне разностороннему и сложному виду работы.

Международные отношения опираются на политическую науку, — благодаря информации об участвующих в том или ином процессе элементах, которую она представляет, и социологию — отчасти по той же причине, что и политология, но еще и потому, что социология — единственная наука, имеющая дело со структурой взаимодействия общественных элементов как таковой. Однако политологи, по наблюдениям синоведа А.Д. Воскресенского, редко

обращаются к истории для эмпирической проверки своих схем. Таких работ чрезвычайно мало просто потому, что выполнить их чрезвычайно непросто, а результат такой проверки, сделанной историками, часто оказывается для политолога обескураживающим[13].

Несмотря на огромное разнообразие ситуаций и политических проблем в конкретных странах и регионах, подавляющее большинство внутривнутриполитических и международных процессов имеют сходную природу и модель развития: интеграция и дезинтеграция, сотрудничество и конфликт, прогресс и деструкция и т.д. Почти все эти явления в той или иной мере взаимообусловлены и зависят друг от друга. Сверх того, в современном мире с его глобализацией все отчетливее просматривается тенденция стирания граней между внутренней и внешней политикой.

Процессы, происходящие в государстве, становятся фактами международной жизни, и наоборот. Свидетельство тому — события в Югославии, а также в нашей стране. Вывод из этого весьма прозаичен, а если говорить в более широком плане, то главная задача российской дипломатии остается обеспечение благоприятных внешних условий для внутреннего развития страны. На данном направлении достигнут, несомненно, определенный прогресс. «Результаты нашего внутреннего развития, — подчеркивал министр иностранных дел РФ С.В. Лавров, — естественным образом конвертируются в возросшие финансово-экономические и политические возможности на международной арене. Российская дипломатия обрела прочную основу»[14].

Параллельно следует зафиксировать значительное усложнение внешнеполитической ситуации и увеличение количественных факторов, которые следует учитывать при анализе. События 11 сентября 2001 г. в США, по сути, обозначили старт нового этапа международных отношений. Они на сегодня и, видимо, еще на длительную перспективу будут характеризоваться нарастанием глобальных противоречий экономического, социального и иного характера между развивающимися странами и традиционными центрами силы Старого и Нового Света.

По прогнозам в XXI веке основные ориентиры дипломатии останутся прежними — политическая прозорливость и оценка. Или, как пояснял сингапурский посол в России М. Хонг, внима-

тельное наблюдение за тем, что в данных обстоятельствах намериваются делать остальные страны, т.е. правильная интерпретация взглядов других и верное представление интересов своей собственной державы[15]. В русле чего представляется, что немаловажную роль в этом процессе будет играть теория сбора и обработки внешнеполитической информации. Ее прямой задачей является исследование путей совершенствования обработки информации во внешнеполитическом аппарате, а предметом — информационные потоки.

Собственно, под информационной работой часто понимается процесс, в результате которого «сырые» факты превращаются в законченную продукцию исследовательской деятельности, предназначенную для органов, осуществляющих или вырабатывающих политический курс страны. С большой долей уверенности можно утверждать, что ее главные контуры обозначил и сформулировал еще Н. Макиавелли в письме от 23 октября 1522 г. к своему другу Р. Джиролами, который готовился отправиться послом в Испанию. «Что касается информации о стране пребывания, которую ты будешь получать, — писал великий флорентиец, — то часть ее тебе покажется достоверной, а другая — допустимой, но ошибочной. Поэтому ее следует оценивать с точки зрения здравого смысла и принимать во внимание только то, что соответствует действительности, отбросив в сторону все остальное. Полученная информация, тщательно отобранная и проанализированная, позволит тебе правильно истолковать возможное развитие событий и даже сделать свой прогноз»[16].

Дипломатия, по меткому определению А.А. Громыко, является ничем иным как «совокупностью практических мероприятий, а также форм, средств и методов, используемых для осуществления внешней политики»[17]. В таком контексте логично предположить, что специалист-международник должен владеть азами и основными принципами информационно-аналитических технологий.

Под ними имеются в виду сумма методов сбора и обработки информации об исследуемых процессах, специфических приемов их диагностики, анализа и синтеза, а также оценки последствий принятия различных вариантов внешнеполитических и прочих решений. Другими словами, специалист-международник в своей работе не может обходиться без определенных информационных

умений, которые в широком смысле представляют собой навыки для отыскания, оценки, генерирования и распространения информации.

## **ПРИМЕЧАНИЯ**

1. *Громыко А.А.* Памятное. — М., 1988. — Кн. 2. — С. 341.
2. *Израэлян В.Л.* Дипломаты лицом к лицу. — М., 1990. — С. 5.
3. *Цыганков П.А.* Политическая социология международных отношений. — М., 1994. — С. 71.
4. А.А. Громыко — дипломат, политик, ученый. — М., 2000. — С. 163.
5. *Добрынин А.Ф.* Сугубо доверительно. — М., 1997. — С. 45.
6. Международная жизнь. — 1989. — № 9. — С. 147.
7. *Израэлян В.Л.* Дипломаты лицом к лицу. — С. 129.
8. *Бовин А.Е.* В «Известиях» и в Тель-Авиве. — М., 1994. — С. 215.
9. Субботник НГ. — 2001. — 30 июня.
10. Общая газета. — 2002. — 14-20 марта.
11. Наш современник. — 2006. — № 11. — С. 195.
12. Международная жизнь. — 1989. — № 4. — С. 32.
13. *Воскресенский А.Д.* Политический реализма умер, да здравствует политический реализм! // Восток. — 2001. — № 2. — С. 184.
14. *Лавров С.* Внешняя политика России: новый этап // Эксперт. — 2007. — № 47. — С. 73.
15. *Хонг М.* Современная дипломатия // Международная жизнь. — 1999. — № 11. — С. 41.
16. Международная жизнь. — 2001. — № 12. — С. 68.
17. *Громыко А.А.* Избранные речи и статьи. — М., 1978. — С. 304.

# Глава 1. ПОДГОТОВКА ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

## 1. ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ

Исследований того, как вырабатывается внешняя политика той или иной страны, всегда намного меньше, чем книг и статей об ее содержании. Вряд ли в какой области как в этой уместна аналогия с «черным ящиком», на входе в который все и вся, а на выходе лишь собственно внешнеполитические акции и действия. Отчасти это связано с закрытостью предмета и ритуальностью внешнеполитической игры. «Жизнь МИДа вообще и работа дипломатов, в частности, — свидетельствовала пресса, — во всех странах покрыта ореолом таинственности. Дипломаты сами отчасти поддерживают такой ореол, претендуя даже на кастовость»[1].

За рубежом теория принятия политических решений уже более полувека разрабатывается как самостоятельная научная дисциплина. Тем более, что внешнеполитические ведомства многих государств находятся в постоянном поиске если не идеальной, то наиболее приемлемой модели для принятия внешнеполитического решения. К сожалению, ни в бывшем СССР, ни в современной России эта проблематика не нашла еще достойного внимания и адекватного отражения в научных разработках. «Как бы то ни было, — констатируется в солидных отечественных журналах, — анализ «внутриполитической изнанки» внешней политики РФ – дело достаточно новое и пока явно вызывающее большой интерес за рубежом России, чем в ней самой»[2].

В современной научной литературе существуют различные взгляды на место решений в системе государственного управления и политики. Выделяют «широкий» и «узкий» подходы. В рамках «широкой» трактовки решение, в общем-то, совпадает с управлением как специфическим видом человеческой деятельности. Согласно узкому взгляду, принятие решений выступает либо одной из функций и компонентов политики, либо лишь одной из фаз управленческого процесса.

Одновременно можно встретить различные интерпретации самого термина «решение». Он понимается и как процесс, и как акт

выбора, и как результат выбора. Неоднозначность трактовки объясняется тем, что каждый раз в это понятие вкладывается смысл, соответствующий конкретному направлению исследований. Из всей палитры возможных вариантов приведем для наглядности лишь точку зрения профессора из МГИМО(У) А.А. Дегтярева, который попытался предложить некое комплексное видение понятия «публично-государственное решение». Оно, по его мнению, представляет собой основной компонент государственной политики и политико-управленческого процесса, характеризующийся воздействием органов публичной власти на общественные структуры, взаимодействием элитных, бюрократических и гражданских группировок и также представляющий собой:

во-первых, рациональный и целеориентированный выбор альтернативы преодоления социальной проблемы легитимным политическим агентом, призванным максимизировать результаты деятельности при минимизации затрат на средства их достижения;

во-вторых, продукт функционирования организационного комплекса, который образует скоординированная и субординированная деятельность политиков и чиновников, работающих в государственном аппарате и опирающихся на заданные им функции и правила, регламенты и процедуры;

в-третьих, содержащих «формулу интересов» дизайн политической акции, который является обобщенным результатом взаимодействия относительно автономных социально-политических акторов, обладающих собственными интересами и целями, позициями и ресурсами, стратегией и тактикой[3].

Специально подчеркнем, что изучение в обзорных исследованиях различных точек зрения авторов, определяющих понятие «решение», позволяет выделить то общее, что присуще различным дефинициям. Оно характеризует существенные черты понятия, что и обусловило появление в научной литературе следующего лаконичного определения: решение – это процесс и результат выбора цели и способа ее достижения[4]. По уже проторенному пути, но применительно к миру политики, пошел и авторский коллектив под руководством А.Ю. Мельвиля. Политическое решение, по их мнению, есть «выбор варианта политического действия (или курса), включающий цели и средства его осуществления»[5].

Сам процесс принятия внешнеполитических решений издавна интересовал международно-политическую науку. Однако вплоть до конца 1960-х годов большинство исследований в этой области основывалось либо на модели рационального выбора, либо на организационной модели. В первой модели решение рассматривалось как результат хорошо продуманного и аргументированного выбора, осуществляемого унитарным субъектом, который преследует стратегические цели, основанные на ясном понимании национальных интересов. Во второй модели решение предстает как итог функционирования группы правительственных организаций, действующих в соответствии с определенными рутинными процедурами на основе существующих программ.

В конце 1960-х и в 1970-х годах появляются работы, авторы которых исследуют процесс принятия решения на основе модели личностных качеств принимающего решения субъекта и когнитивной модели. В этот же период публикуются работы, использующие модель бюрократической политики как результат торга, сложной игры между членами бюрократической иерархии, правительственного аппарата. В последние годы наблюдается тенденция к комбинированию всех известных моделей и возрождение интереса к исследованиям междисциплинарного характера. Они рассматривают внешнеполитическое решение как итог сложного взаимодействия самых разных факторов, среди которых далеко не последнее место занимают и личные качества его субъектов, и стремления человеческого разума к простоте, последовательности и устойчивости структуры принимаемого решения[6].

Полагают, что принятие решений на международном уровне, в сфере внешней политики и международных отношений не менее, а, может быть, гораздо более сложная проблема, нежели принятие решений в иных сферах, ибо касается жизни миллионов людей. Сложность ее также определяется рядом ключевых обстоятельств. Во-первых, наличием многих или нескольких активных субъектов международных отношений разного вида, чьи интересы сталкиваются на одном социально-политическом пространстве. Во-вторых, существованием различных доминантных интересов и векторов дипломатической активности субъектов международной политики, преследующих свои цели геополитического и иного характера. В-третьих, историческими традициями и приверженностями, обяза-

тельствами и географическим положением, в рамках которых внешнеполитическая динамика каждого субъекта развивается. В-четвертых, объективными показателями авторитетности субъектов мировой политики, базирующимися на их финансово-экономической и военной мощи[7].

Любое внешнеполитическое решение принимается исходя не только из содержания самой международной проблемы, но и с учетом множества привходящих обстоятельств, на первый взгляд имеющих лишь косвенное отношение к решаемой проблеме или вовсе не имеющих к ней никакого отношения. Однако любой политик, принимая решения, руководствуется соображениями, которые, как правило, эксперты-международники не учитывают.

К числу таких соображений относятся и различные аспекты внутренней политики, фактор общественного мнения, особенности внутривнутриполитической обстановки или предвыборной ситуации и другие. Так, наряду с внешнеполитическими и военными мотивами весьма значительную роль в развязывании американцами войны в Ираке сыграли внутренние факторы. Есть немало свидетельств того, что влиятельнейшие фигуры в окружении Дж. Буша-младшего рассматривали именно быструю и победоносную войну как способ сохранения высокого рейтинга президента, возникшего после актов террора в США 11 сентября 2001 г. Они исходили из того, что победа в Ираке принесет гораздо более впечатляющие внутривнутриполитические дивиденды, чем доведение до логического конца кампании, начатой операцией в Афганистане[8].

По аналогичным причинам многие внешнеполитические решения, которые эксперты справедливо критикуют как неоптимальные с точки зрения решения конкретной международной проблемы, представляются политикам вполне оправданными, если рассматривать их в более широком политическом контексте. Отсюда важно проводить разницу между собственно процессом принятия политических решений, который является неотъемлемой частью более широкого политического процесса, и его экспертным обеспечением, которое носит конкретный характер и высвечивает только одну из сторон политического процесса. Политики могут задавать экспертам вопросы, ответы на которые важны им для принятия решения. Но это не значит, что ответ эксперта будет иметь ре-



шающее значение для окончательного выбора, который сделает сам политик[9].

Любое решение является, прежде всего, выбором. Причем выбором между действием и бездействием, а затем уже между двумя или более вариантами действий. «Кто-то сказал, — рассуждал Л.В. Шебаршин, — что, выбирая между действием и бездействием, разведчики всегда отдают предпочтение первому. Это не всегда благоразумно, бывают ситуации, где выгоднее не проявлять активности. Тем не менее, утверждение верно»[10].

Принятие решений в международной сфере является непростым делом с активным вторжением эмоций и всякого рода случайностей. «Мировое сообщество, — отмечал министр иностранных дел РФ С.В. Лавров, — переживает сложный период формирования новой системы международных отношений. Уже ясно, что это будет долгий процесс с неопределенным и трудно предсказуемым будущим... Фактически нам приходится постоянно импровизировать и в пожарном порядке искать средства обеспечения стабильности в мире»[11].

Разработка внешнеполитических решений является мыслительным процессом, предполагающим предварительное осознание цели и способа действий. Под ним директор Института актуальных исследований при правительстве Индии Б. Раман подразумевал, в частности, ничто иное как анализ и оценку фактических и текущих данных в свете прошлого опыта тех, кто уже имел дело с похожими ситуациями для того, чтобы выявить необходимость и возможность действий в будущем для защиты и продвижения национальных интересов, а также вероятные последствия каждого из этих действий.

К тому же подготовка к принятию решения требует определенных затрат, подчас весьма значительных, для сбора и обработки надлежащей информации. Так, согласно рапорту генерального инспектора министерства юстиции США Г. Файна, аналитические службы ФБР столкнулись с проблемой не столько отсутствия информации о замыслах террористов, сколько ее обработки. За три года, после 11 сентября 2001 г., было переведено на английский язык более чем 120 тыс. часов потенциально полезных записей перехватов телефонных разговоров, что составляло всего 20% собранных материалов, отнесенных к приоритетной рубрике «контрразведка». Данная проблема квалифицировалась как серьезный ор-

ганизационный вызов, ибо среди сотен тысяч телефонных разговоров, электронных посланий, а также письменных документов могут оказаться короткие, но имеющие безусловную важность сообщения для принятия решения[12].

Не менее важным аспектом в популярных учебниках по международным отношениям считается соотношение между внешнеполитической стратегией и ресурсами, которое государство может выделить для его реализации. Опыт показывает, утверждается в них, что установление максимально точного соответствия между целями и потенциалом их воплощения в жизнь является принципиально важной задачей организаций и институтов, разрабатывающих внешнюю политику государства и принимающих необходимые решения. В том случае, если внешнеполитические ведомства и высшее руководство страны недооценивает собственные возможности, то ее внешняя политика во многом становится пассивной. Но если деятельность государства на международной арене и сопряженные с ней амбиции не подкреплены экономическими, политическими, военными ресурсами, то весьма вероятным становится внешнеполитический и стратегический провал[13].

В процессе принятия внешнеполитических решений большое значение имеет фиксация целей. Они представляют миссию государства в конкретной форме. В любом случае при разработке какой-либо цели необходима сумма каких-то представлений и гипотез. Прогнозы, опирающиеся на сведения, позволят уяснить проблему и показать, какие ценности и интересы она затрагивает. Только после их регистрации можно осуществлять определение факторов, механизмов, закономерностей и ресурсов, влияющих на развитие международной жизни. Основополагающий принцип внешней политики – всегда ставить перед ней цели, соответствующие реальным возможностям их осуществления.

Выбор цели является одним из наиболее ответственных моментов в процессе принятия решения. В сопряжении с ней формируется стратегия и тактика, разрабатываются прогнозы и планы действий, оцениваются результаты принятых решений и предпринятых действий. Иными словами, цель является тем стержнем, вокруг которого формируется управленческая деятельность.

Внешнеполитические решения основаны на ценностях, целях, осознании угрозы и вызовах. «Целеполагание, — верно заме-

чал М.Г. Делягин, — всегда носит политический и стратегический характер и представляет собой практическую деятельность по выявлению, закреплению и конкретизации общественного идеала»[14]. Первым шагом на пути к рациональному решению как раз и бывает уяснение того, что с точки зрения политика является ценностями. Он должен знать, что он будет защищать, и какие цели следует достичь. Далее руководитель должен представлять причины возникновения данных явлений, ибо они подскажут ему, где надо искать информацию, понимания смысла события или сути проблемы.

Соразмерность целей и средств является также важнейшим принципом международной деятельности. «Тщательно продуманная и взвешенная ресурсами политика, — констатировал вице-президент российской Внешнеполитической ассоциации С. В. Кортунов, — призвана обеспечить не только внешнеполитическую эффективность. От наличия или отсутствия такой политики зависит конкурентноспособность России как государства, ее национальной экономики, отдельных отраслей, отечественных частных компаний, инновационных систем в глобальном мире. Это, в свою очередь, является одной из главных предпосылок национальной безопасности»[15].

Основной целью и неизменной задачей внешней политики России в последнем десятилетии XX века была адаптация к системе международных отношений, сложившейся после распада СССР. Такая адаптация объективно шла по трем направлениям: 1) обучение и международно-политическая социализация российских правящих кругов и новых элит, первоначально почти незнакомых с этой сферой общественных отношений; 2) формирование внешнеполитического механизма и внешнеполитического процесса российского государства; 3) вписывание России в реалии постсоветского мира на основе обретения ею комплекса внешних интересов и отработки взаимодействия с другими субъектами международных отношений в новых условиях. При этом центральной и принципиально важной проблемой внешней политики России было становление самого субъекта этой политики – неосуверенной, постсоветской РФ с новым для нее политическим устройством, элитами, экономикой и проблемами[16].

Стратегические цели позволяют определять более мелкие тактические задачи для всех уровней. Они должны находиться в определенном балансе и связи между собой, ибо увлечение тактическими вопросами при забвении или утери стратегических установок могут привести на международной арене к незапланированному результату. В подтверждение сошлемся на воспоминания экс-министра обороны США Р. Макнамары. «Целый ряд взаимодополняющих решений, — рассказывал он о событиях почти полувековой давности, — усугублял складывающуюся ситуацию. Я сам участвовал в принятии многих из них. Каждое из этих решений само по себе представлялось тогда рациональным и неизбежным. Но верно и то, что принимались они без какого-либо всеобъемлющего руководящего плана или долгосрочной цели. Это привело к накоплению ядерных арсеналов и к разработке планов ведения ядерной войны — итогу, который немногие из участников принятия этих решений могли предвидеть и к которому в ретроспективе они вряд ли желали бы оказать поддержку»[17].

Цели намечают магистральное направление, по которому должна развиваться внешняя политика. Они подробно отражают: куда идет на международной арене страна, когда и что будет достигнуто. В принципе внешнеполитические цели должны иметь временные рамки, а также быть определенными и реалистичными. Крайне опасно ставить перед внешней политикой заведомо недостижимые цели типа не допустить расширения НАТО на восток, свидетельствующие об искаженном восприятии в бывшем российском руководстве событий на международной арене. Чем все закончилось известно. Сначала в средствах массовой информации развернулась интенсивная пропагандистская кампания, а затем выяснилось, что исполнить поставленное невозможно и стали лихоградошно «спасать лицо». В итоге с помощью американцев появился Основополагающий акт Россия – НАТО или «миссия Чернобырдина».

Специалисты по анализу решений склонны выделять базовые и обеспечивающие цели. Не вдаваясь в комментарии, ограничимся иллюстрацией уже из дипломатической жизни. В феврале 1977 г. шли переговоры об установлении дипломатических отношений между СССР и Испанией. Представитель последней А. Элиас заявил тогда заведующему I Европейского отдела МИД СССР Ю.В.

Дубинину, что его правительство предложило установить дипломатические отношения немедленно и немедленно обменяться послами. «Я, — вспоминал советский дипломат, — отвечаю, что советское правительство с этим согласно. А Элиас предлагает оформить такую договоренность путем обмена нотами, что, естественно, и явится соглашением... Главное решено, и мы переходим к деталям». Развернулось обсуждение конкретных вопросов функционирования посольств[18].

Вникнув в сущность возможной проблемы, государственный деятель или его советники должны затем приступить к так называемому предварительному анализу. Следует иметь в виду, что с точки зрения теории международных отношений, Россия является нормальной, а не «исключительной» страной. Все основные течения теоретико-международной жизни — реализм, либеральный институционализм, теория глобализации и т.д. — опираются и пытаются предсказать ее поведение в международных отношениях, положив в основу своего анализа переменные, одновременно принимаемые для изучения широкого круга других государств[19].

Цель предварительного анализа установить во всех деталях, какие ценности и интересы каких групп затрагиваются при решении данной проблемы и какие вехи необходимо поставить, чтобы обеспечить защиту этих ценностей и интересов. «Даже при самых благоприятных условиях принятие рационального решения, — учил Р. Хилсман, — дело довольно трудное, тем более, что обычно государственному деятелю приходится выбирать между огнем и полымем»[20]. Так, во время Карибского кризиса советники президента Дж. Кеннеди не были единодушны. Одни предлагали бомбежку, другие ратовали за карантин, гражданские лица в большинстве выступали за поэтапную операцию. Американский лидер должен был выбрать вариант развития событий между противоречивыми рекомендациями.

В свою очередь, любой исследователь, стремящийся понять поведение участника дипломатического события, обязан анализировать не только внутреннюю структуру этого участника, но и политико-географическую систему, в которой он находится. Не вдаваясь в подробности, Р. Арон указывал, что анализ, описание дипломатической конъюнктуры включает, по крайней мере, следующие соображения.

Первое. Кто в данной ситуации выступает в качестве основных участников событий или тех, кого называют великими державами?

Второе. Какими военными и экономическими средствами располагают эти участники событий? Каково соотношение сил?

Третье. Какова природа союзов, которые постоянно возникают между этими политическими объединениями? Существуют временные коалиции, которые возникают против общего врага, как, например, коалиция Советского Союза и англо-американской группы против гитлеровской Германии. Но существуют и постоянные коалиции, которые выглядят постоянными – хотя ничего постоянного в политическом мире нет, – или, по крайней мере, долговременными. В течение XX века англо-американская коалиция была почти постоянной, но советско-американская коалиция имела временный характер.

Четвертое. Важно изучить режимы или идеологию различных государств с точки зрения экономики и политики.

Пятое. Следует описать или проанализировать формы мирных и конфликтных отношений между государствами – отношений, которые зависят в свою очередь от обычаев и имеющихся военных средств[21].

Классификацию политических решений проводят, руководствуясь самыми различными признаками. Например, рассматривая принятие решений как психологическую проблему, выделяют три типа решений: волевые, интеллектуальные и эмоциональные. Волевые решения имеют место в ситуациях конфликта противоположных интересов. Интеллектуальные решения происходят тогда, когда на первый план выступает задача нахождения оптимальной линии поведения в условиях скрытых и неявных альтернатив. Под эмоциональным решением понимается всякое предпочтение, выбор, который строится, прежде всего, на основе эмоциональных механизмов.

По содержанию решения квалифицируют на политические, технические, технологические и т.п. По срокам действия и воздействия на будущее они делятся на оперативные, тактические и стратегические. По виду лиц принимающих решение – индивидуальные и коллективные. По разряду уникальности – стандартные и собственно уникальные, рутинные и творческие. По степени неоп-

ределенности – на решения в условиях определенности, в условиях риска, т.е. вероятностной определенности, и в условиях неопределенности. По характеру кооперативных связей внутри центра принятия решений – паритетные и иерархические. По уровню компетенции и зоне принятия – на макроорганизационные и микроорганизационные и т.д.

Существует несколько ситуаций, в которых принимаются внешнеполитические решения. Во-первых, в мирное время в относительно спокойной международной атмосфере. Во-вторых, в период обострения международной обстановки. В-третьих, в момент возникновения острого внешнеполитического кризиса. В-четвертых, в явно предвоенный период, когда дело уже почти наверняка идет к войне, но пушки еще не заговорили. И, наконец, собственно в ситуации военного времени.

История международных отношений изобилует самыми разными их комбинациями. Так, поначалу А. Гитлер присматривался к возможности нанесения первого удара по СССР. Предлагая в конце 1938 г. – начале 1939 г. компромисс в вопросе о «польском коридоре», отделявшем Восточную Пруссию от основных территорий Рейха, фюрер обещал Варшаве компенсацию за счет Украины и Белоруссии. Польша отказалась от компромисса, превращавшего ее в рядового прихвостня Рейха, в то время как она претендовала на роль великой восточноевропейской державы. Последовало резкое обострение германо-польских отношений. Запахло порохом. Однако даже в обстановке угрозы германского вторжения польские руководители отказались принять советскую помощь, переоценив свои силы и считая достаточным «отпугивающий эффект» гарантий Великобритании и Франции. Путь агрессору на восток был открыт[22].

Несмотря на все разговоры о том, что после окончания «холодной войны» на первый план вышел фактор «мягкой» силы, в виде экономического, финансового, информационного и иного влияния, справедливость которого не вызывает сомнения, фактор «жесткого», силового давления никуда не исчез. Он стал меньше заметен, но более изощрен. «Мягкое» давление наиболее эффективно тогда, когда подкреплено конкретным военным потенциалом, готовым для применения. Примеры Югославии, Афганистана, Ирака не оставляют иллюзий в том, что апелляция к силе, в том

числе со стороны западных демократий, будет в XXI веке не менее модным, чем в XX веке.

Конечно, вооруженные силы – это специфический инструмент. Они смертоносны, и в этом их назначение. «Военная сила, — настаивала К. Райс, — более всего пригодна для достижения четко поставленных политических целей – либо ограниченных (скажем, изгнать войска Саддама Хусейна из Кувейта), либо глобальных (например, добиться безоговорочной капитуляции Германии и Японии во Второй мировой войне). Одно дело – поставить перед собой конкретную политическую цель и решительно использовать силу для ее достижения совсем другое – постепенно наращивать силовое давление в надежде выйти в конце концов на политическое решение. Прежде, чем втягиваться в подобную ситуацию, Президент должен себя спросить, возможно ли решительное применение силы и будет ли оно эффективным, а также предвидеть, каким образом и в какой момент можно будет прекратить операцию»[23].

Существуют также необратимые решения, приводящие в действие механизмы, которые уже нельзя практически остановить. Приведем один яркий пример. Убийство сербскими националистами 28 июня 1914 г. наследника австрийского престола эрцгерцога Франца-Фердинанда подтвердило пророчество Бисмарка, что какая-нибудь проклятая глупость на Балканах явится искрой новой войны. Спустя неделю Германия завершила Австро-Венгрию в том, что та может рассчитывать на надежную поддержку в случае, если принятые ею кардинальные меры против Сербии приведут к конфликту с Россией.

Предпринятый шаг явился причиной потока необратимых событий. «Война, — комментировала американская исследовательница Б. Такман, — приближалась ко всем границам. Охваченные страхом правительства делали отчаянные попытки остановить ее. Но все оказалось напрасным. На границах агенты, заметя кавалерийский патруль, доносили, что видят крупные перемещения войск, раздувая военный психоз. Генеральные штабы громко требовали сигнала к выступлению, стремясь опередить своих противников хотя бы на час. Придя в ужас при виде открывшейся бездны, государственные деятели, на которых лежала главная ответственность за судьбу своих стран, попытались отступить назад, но военные планы безжалостно толкали их все дальше вперед»[24].



Отсюда на лицах, принимающих внешнеполитические решения, лежит особая ответственность. К ним должны предъявляться повышенные требования в том, что касается подготовки и отбора кадров. В этом плане неперменной и обязательной должна быть постоянная творческая работа и теоретическое осмысление процесса принятия решений. Они иной раз принимаются при дефиците информации, но ее компенсируют опыт руководителей, выучка аппарата, наличие сильной институциональной памяти, воображение, основанное на глубоких знаниях предмета. А дело экспертов следить за тем, чтобы политики в общем-то были хорошо информированы. Аналитик, образно говоря, призван стоять у них за спиной, имея в руках книгу фактов, открытую на нужной странице и привлекать внимание руководителей к тем из них, которые остаются незамеченными.

## **2. ИНСТИТУТЫ И УЧАСТНИКИ**

Внешнеполитические решения принимаются в системах управления, которые состоят из организационно-штатных структур, персонала и лиц, готовящих проекты и контролирующих их исполнение. Сюда же причисляют технику и процедуры, регламентирующие процесс планирования и управления. Ключевую роль в принятии внешнеполитических решений играют высшие руководители и лидеры. Американский аналитик и профессиональный разведчик Р. Хилсмэн вообще был склонен свести всю внешнюю политику к принятию решений определенными фигурами.

Ведущие государства современного мира и их лидеры предпочитают ныне приложить максимум усилий для создания и функционирования высокоэффективного механизма разработки, принятия, координации и выполнения внешнеполитических решений. Такие механизмы, как правило, имеют коллегиальный характер, отличаются вовлечением в него основных, а то и всех субъектов внешней политики и опираются на глубокую аналитику и экспертизу.

Уже стал хрестоматийным тот факт, что в советское время существовал в стране координационный механизм выработки внешнеполитических решений в лице Межведомственной комиссии при ЦК КПСС или так называемая «пятерка». Именно там раз-

рабатывалась политика СССР в области внешней безопасности. И входили в нее, говоря сегодняшним языком, такие «тяжеловесы», как министры обороны и иностранных дел, руководители Военно-промышленного комплекса, КГБ и Международного отдела ЦК.

Разумеется, не сами они корпели над многочисленными бумагами и документами, которые затем проходили через Политбюро ЦК КПСС. Для этого был создан специальный рабочий орган – малая пятерка. В нее входили представители вышеназванных пяти ведомств, но рангом пониже. Там собственно и разворачивалась основная подготовительная работа и дискуссии. Следует признать, что благодаря такому механизму Советский Союз добился значительному успеху в сфере ограничения ядерных вооружений и других видов оружия массового уничтожения, а также обычных вооружений в Европе.

О постсоветской России всего этого, видимо, с уверенностью сказать еще нельзя. «К сожалению, — констатируется в специализированных журналах, — пока столь отлаженного и эффективного механизма в России нет. Ни российскому обществу, ни тем более нашим зарубежным коллегам не понятно, кто и как принимает у нас важнейшие решения в области международной деятельности»[25]. Правда, руководители отечественной дипломатии придерживались иных настроений и были полны оптимизма, ссылаясь на утвержденную в первый год нового столетия внешнеполитическую концепцию. «Принципиальное значение, — подчеркивал тогда И.С. Иванов, — имело и обновление самого механизма принятия решения в области внешней политики»[26].

К тому времени государственные органы РФ, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики, классифицировались следующим образом. Во-первых, высшие органы государственной власти общей компетенции, наделенные Конституцией РФ и законодательством, наряду с другими полномочиями, также и полномочиями в области осуществления внешней политики. К ним относятся Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание. Во-вторых, специализированный государственный внешнеполитический орган, т.е. МИД РФ. В-третьих, государственные органы, специализацией которых не является осуществление внешней политики страны, но наделенные законодательством отдельными внешнеполитическими полномочиями,

как, например, Совет Безопасности, ФСБ, Министерство обороны, Генштаб Вооруженных сил РФ и т.д.[27]

Германский фонд Эберта, анализируя рейтинг влияния на внешнюю политику России, составил список в следующей последовательности: Президент РФ, министр иностранных дел и его заместители, Администрация Президента РФ, нефтегазовый комплекс, Правительство РФ, органы безопасности, аппарат МИДа, ВПК, бизнес, средства массовой информации и только потом парламентарии и разные эксперты. Всех их и каждого в отдельности можно отнести к неким «компенсирующим устройствам», которые, несмотря на вариации исходных условий, обеспечивают выравнивание, регулярность результата и создаются обществом для решения задач. Подобные образования и структуры основатель неореализма К. Уолтц называл «агентами», имея в виду, что они являются субъектами действия.[28].

Правда, в политической литературе чаще используется фактически его синоним, а именно термин «актор», под которым в популярных словарях подразумевается лицо или общественная группа, воздействующая на процесс принятия и осуществления решений в данной политической системе[29]. И, если верить Дж. Розену, на наших глазах происходит «раздвоение мира». У него речь шла о существовании, с одной стороны, поля межгосударственных взаимоотношений, в котором действуют «законы» классической дипломатии и стратегии. А с другой стороны, поля, в котором сталкиваются «акторы вне суверенитета», т.е. негосударственные участники[30].

Итак, главные внешнеполитические функции в соответствии с Основным Законом страны выполняет Президент Российской Федерации, который несет на своих плечах и основную ношу при принятии стратегических внешнеполитических решений. Он, согласно Конституции РФ, определяет основные направления внутренней и внешней политики и осуществляет руководство внешней политикой России. Президент также обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием о положении в стране, о значимых направлениях внутренней и внешней политики государства, осуществляет в пределах своей компетенции эффективное и церемониальное руководство.

Исполнительную власть РФ осуществляет Правительство России, которое возглавляет Председатель. По Конституции РФ оно призвано осуществлять меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России. В его состав непосредственно входят все исполнительные ведомства внешнеполитического сообщества, к которым помимо МИДа относят Службу внешней разведки, Министерство обороны, Федеральную службу безопасности, Федеральную пограничную службу, а также Министерство внутренних дел и некоторые другие ведомства в отдельных аспектах их деятельности. «Реально же, — пояснял председатель Комиссии Общественной палаты РФ по международному сотрудничеству и общественной дипломатии В. Никонов, — в выработке внешней политике, так или иначе, участвуют все государственные ведомства – от спецслужб, разведки до экономических министерств»[31].

Между Президентом и исполнительными структурами внешнеполитического сообщества существует некое звено в виде Администрации Президента РФ и тесно ассоциированного с ней по своей сути Совета Безопасности РФ. Оба они являются вспомогательными органами при Президенте без детального конституционного регулирования, но обладающие де-факто значительными полномочиями. Причем та же Администрация Президента РФ, насчитывающая почти 2 тыс. сотрудников, по мнению обозревателей, «фактически превратилась в государственный орган, вмешивающийся как во внутренние, так и в международные дела»[32].

В составе Администрации Президента РФ функционирует Управление по внешней политике. Оно ведет работу в тесном контакте с МИДом, в частности, при подготовке визитов. В нем изучают поток обращений к Президенту, связанных с международными событиями, запрашивают мнение МИДа, готовят соответствующий анализ. Сотрудники управления разрабатывают стратегию внешнеполитической деятельности, готовят выступления Президента по международным проблемам, дают задания министерствам и ведомствам на проработку межправительственных соглашений в различных сферах. Здесь собирается информация, поступающая по линии МИДа, других министерств, Службы внешней разведки, Главного разведывательного управления, а также собственных аналитических структур.

Управление по внешней политике поддерживает непосредственную связь с посольствами. Посол иностранного государства может в любое время попросить о встрече с руководителем управления, который одновременно является заместителем главы Администрации. Он выслушивает посла, готовит соответствующую записку, получает информацию в МИДе, сопоставляет и докладывает Президенту. Все зависит от степени важности проблемы. Если дело терпит, информация о встрече в обычном порядке поступает к Президенту РФ через главу его Администрации[33].

Совет Безопасности РФ принято считать органом, принимающим стратегические решения в сфере внутренней и внешней политики. Однако специального закона о нем, отсылка к которому имеется в Конституции РФ, до сих пор нет. Поэтому многие годы статус Совета Безопасности определялся преимущественно президентскими указами, а также рядом положений закона «О безопасности», принятого еще в 1992 г. Ситуация несколько конкретизировалась в 2004 г., когда было утверждено Положение о Совете Безопасности РФ. В нем констатировалось, что Совет Безопасности РФ является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам стратегии развития страны, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности.

Вообще-то деятельность высших органов государства в кризисных ситуациях является особой и крайне актуальной темой. «Вызовы безопасности России, — замечал Е.М. Примаков, — весьма острые и требуют в первую очередь межведомственного согласования. В таких условиях еще более важное значение приобретает Совет Безопасности России... Этот государственный орган должен не просто выпускать общие, часто аморфные и абстрактные документы, но предлагать конкретные варианты решений»[34].

С переходом И.С. Иванова с должности министра иностранных дел на пост секретаря Совета Безопасности РФ явно наметилась тенденция к возрастанию роли этого органа в координации работы по самому широкому спектру проблем безопасности и ее сопряжения с дипломатической деятельностью. По крайней мере, были поставлены в повестку дня важные задачи. «У нас — заявил

И.С. Иванов, в частности, — еще не сформированы современные информационные механизмы для отстаивания интересов страны на международном уровне в рамках современных информационных агрессий... Каждый шаг власти, как внутри, так и вовне, должен иметь очень внушительную информационную составляющую»[35].

Наблюдения показывают, что обнаружить на земном шаре государство, в котором не было бы хоть какой-нибудь службы, заботящейся о национальной безопасности, крайне затруднительно. Исключения составляют, быть может, только карлики типа Тувалу или Науру. Между тем, деятельность спецслужб в первую голову призвана обеспечивать потребности руководства страны в достоверной информации о существующих и потенциальных угрозах безопасности, развитии ситуации в различных регионах мира и отдельных государствах, прорывных направлениях науки и техники, а также новейших технологиях за рубежом, по многим другим вопросам.

В обществе превалирует мнение о том, что спецслужбы очень мощный инструмент государственного управления. Изменить такое положение сложно и почти невозможно. «Я, — утверждал генерал Н.С. Леонов, — проработал всю жизнь в системе КГБ, в разведке, был знаком со спецслужбами других стран, должен честно сказать, что все они являются контрольно-измерительными приборами на паровом котле под названием «государство». Они представляют, прежде всего, информацию, но сами по себе не участвуют в управлении государством. Также они лишь исполняют политические приказы высшей власти государства»[36].

Иными словами, задача сотрудников разведки состоит в обеспечении власти такой информацией, которую невозможно получить обычным и открытым путем, в первую очередь через дипломатическую службу. Способов и приемов для этого предостаточно. «Я бы, — игриво пояснял Герой России и разведчик-нелегал А.М. Козлов, — сказал так: даже работая в химчистке, можно добывать актуальную информацию»[37].

По признанию самих экспертов, такие необходимые данные, не доступные для получения «классическими» методами, составляют, как правило, не более 5-10 %. Известно, что ЦРУ получало информацию об СССР из разных источников в следующем про-

центном соотношении: от спутников-«шпионов» – 3%, от эмигрантов и перебежчиков – 5 %, от агентурной сети – 7%, а остальное – из открытых источников. Недаром же сегодняшний шпион скорее похож на обычного компьютерщика, вылавливающего из потоков информации наиболее ценные ее крупницы[38].

Нередко разведывательным службам, отдельным фигурам в разведке поручаются самые тонкие дипломатические миссии. Среди таких миссий в истории советской политической разведки – руководимое непосредственно Ю.В. Андроповым взаимодействие в интересах высшего руководства страны с канцлером ФРГ В. Брандтом и рядом руководителей СДПГ в 1970-е годы, что позволило существенно улучшить советско-западногерманские отношения и обеспечить в целом укрепление международно-политического положения СССР на тот период[39].

У зарубежных исследователей есть серьезные основания полагать, что, по крайней мере, с конца 1993 г., Е.М. Примаков уже оказывал заметное влияние на российскую дипломатию, будучи главой Службы внешней разведки РФ и имея канал прямой связи с президентом Б.Н. Ельциным. Он скорректировал внешнеполитический курс, сфокусировав его на защите государственных интересов России, не связывая их жестко с либерально-демократическими ценностями[40].

В развитых странах глава государства и непосредственно ему подчиненные исполнительные структуры является отнюдь не единственными инстанциями, формулирующими внешнюю политику. Убедительное тому подтверждение – Конгресс США, который принимает деятельное участие в разработке и осуществлении внешнеполитического курса США, используя имеющиеся в его распоряжении рычаги. Среди них бюджетная политика, организация различных слушаний, запросы в органы исполнительной власти, ратификация соглашений и договоров, консультации с президентом, госсекретарем и другими должностными лицами и т.д.

В принципе такую же весомую роль в формировании внешней политики Российского государства призвано играть двухпалатное Федеральное Собрание РФ, как представительный и законодательный орган страны. Совет Федерации и Государственная Дума в соответствии с Конституцией РФ образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания,

рассматривают вопрос ратификации и денонсации международных договоров.

Функции законодательной власти заключаются в том, чтобы подкреплять парламентским ресурсом линию, направленную на защиту и реализацию национальных интересов страны в мире, которую определяет Президент РФ. Специфика парламентской дипломатии такова, что зачастую именно ее средствами можно добиваться результатов, которых весьма затруднительно достигнуть по линии МИДа или по иным каналам. Постоянные рабочие контакты с зарубежными коллегами облегчают взаимопонимание между политическими элитами и улучшают восприятие России в соответствующих государствах.

Большая роль парламента России в международных делах связана с его законодательной деятельностью. Обсуждением вопросов, которые могут стать предметом законодательного урегулирования. Сегодня многие проблемы, обсуждаемые в Государственной Думе и Совете Федерации, имеют прямое отношение к внешней политике. В качестве примера можно привести миграционное законодательство, которое имеет непосредственное касательство к отношению страны к соседям. Кроме того, у Государственной Думы и Совета Федерации важное конституционное право ратифицировать международные договора.

К сожалению, реальная роль российского законодательного органа во внешнеполитическом творчестве пока не соответствует его высокому статусу, хотя в стенах отечественного парламента звучат голоса оппозиции и высказываются порой нестандартные взгляды на внешнеполитические проблемы. «Федеральное Собрание, — по отзывам специалистов, — не превратилось пока в генератор крупных внешнеполитических инициатив, в серьезного контрагента, а в иных случаях — и в конструктивного оппонента исполнительной власти в области международных дел. Невольно складывается впечатление, что наши ведущие парламентарии просто не хотят раздражать Кремль, Белый дом и Смоленскую площадь иными взглядами на вопросы внешней политики. А в итоге оказывают им медвежью услугу»[41].

Все органы внешней политики делятся на внутригосударственные и зарубежные. Последние бывают постоянные, те же посольства и представительства в международных организациях, а



также временные наподобие делегаций в международные структуры. В принципе всю их работу координирует Министерство иностранных дел, которое является одним из старейших институтов российской государственности. Сама деятельность МИДа регламентируется государственными актами, утвержденными указами Президента РФ.

Прежде всего, это собственно Положение о Министерстве иностранных дел. Согласно ему, МИД является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области отношений России с иностранными государствами и международными организациями. Ключевые задачи, стоящие перед внешнеполитическим ведомством, в концептуальном виде выглядят в обеспечении дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов Российской Федерации на международной арене. «В соответствии с Конституцией РФ, — пояснял министр иностранных дел России С.В. Лавров, — руководство внешней политикой страны осуществляет Президент. МИД занимается ее практической реализацией. При этом наше министерство обеспечивает руководство страны внешней информацией, готовит соответствующие рекомендации. Но принципиальные решения, естественно принимаются в Кремле»[42].

Ежедневно со всех концов света на Смоленскую площадь поступает обширная информация в виде шифрограмм, оперативных сообщений, политических писем, отчетов, записей бесед, аналитических справок, обзоров печатей и т.д. Информация перерабатывается в министерстве и его подразделениях. Наиболее важные факты докладываются руководству страны. Значительная часть информации доводится до сведения заинтересованных учреждений и организаций, делаются соответствующие запросы. Загранучреждения, в свою очередь, получают ориентировки и указания по самым важным и срочным проблемам внутренней и внешней политики, а также ответы на поставленные ими вопросы. В круглосуточной информационной круговерти бывают задействованными в каждый данный момент сотни и тысячи людей в центре и на местах.

Посольство РФ является государственным органом внешних сношений, осуществляющим представительство России в государстве пребывания. Его деятельность регламентируется Положением

о Посольстве РФ от 28 октября 1996 г. Руководит работой посольства назначенный по предложению МИДа после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального собрания РФ посол. Он, согласно Положению о Чрезвычайном и Полномочном после Российской Федерации в иностранном государстве за 7 сентября 1999 г., обеспечивает дипломатическими средствами проведение внешнеполитического курса России в государстве пребывания.

Круг обязанностей сотрудников посольства, как правило, утверждает посол. В качестве иллюстрации сошлемся на воспоминания В.И. Ерофеева, долгое время работавшего во Франции. За ним, как за советником, закреплялось подготовка общеполитической информации, планирование и контроль за работой посольства по ее сбору и обработке, проведение оперативных совещаний, связи с депутатами, сенаторами, политическими и общественными деятелями, работниками МИДа и представителями деловых кругов, руководство политического отдела, контроль за выполнением заданий Центра[43].

Смех смехом, но дипломатические представительства иной раз притягивают к себе как магнит душевнобольных. Один американский дипломат как-то с улыбкой рассказывал своим коллегам о том, как шизофреники всех мастей стекались к посольству США в Непале. Вопрос решался просто: американцы переадресовывали их в наше посольство, а наши – возвращали американцам. Конечно, подобное смотрится как нонсенс, но в реальной жизни всякое случается. Главное же видится совершенно в другом. «Политическое чутье, постоянный и скрупулезный анализ текущих событий, обобщение информации о стране пребывания, — отмечал посол Э.Л. Кузьмин, — все это входит в набор неперменных качеств дипломата»[44].

Вопреки распространенному представлению в России 1990-х годов не существовало ни газовой, ни нефтяной, ни металлургической дипломатии. Внешняя политика была оторвана от экономики, а внешнеполитическая деятельность крупных компаний если и стыковалась с интересами страны, то слабо. Разумеется, можно привести много и обратных фактов, когда государство не поддерживало бизнес должным образом. Последнее касалось, прежде всего, отечественного сельского хозяйства, вынужденного конкурировать

вать с дотируемым западным продовольственным импортом, и черной металлургии.

Нормальное взаимодействие правительства, а тем более заграничных учреждений, и бизнеса во внешнеэкономической сфере также отсутствовало. В этой связи вполне закономерным стало появление задачи по «экономизации внешней политики» и вкладе в этот процесс отечественной дипломатии и посольств, в частности. «Российские послы, — докладывал директор Департамента и печати МИДа РФ А.В. Яковенко на встрече в московской торгово-промышленной палате в ноябре 2004 г., — информируют бизнес-сообщества в странах, где они аккредитованы, об имеющихся экспортно-импортных возможностях, сотрудничества с нами, условия ведения дел в России»[45].

Длительное время международные отношения сводились исключительно к межгосударственному взаимодействию. Лишь во второй половине XX столетия на мировую арену стали выходить так называемые новые участники — транснациональные корпорации, внутригосударственные регионы, неправительственные организации, средства массовой информации и т.п. Сегодня уже нельзя дать однозначный ответ на вопрос, кого следует считать актором на международной арене. Важным для признания какого-либо субъекта актором является влияние, оказываемое им на мировые политические процессы, а также признание этого влияния другими участниками.

Становление российской внешней политики в 1990-е годы также сопровождалось подключением к этому процессу общественных институтов и иных структур, обеспечивающих отечественной дипломатии более широкую поддержку. К числу таких новых акторов, например, относятся особые сообщества, имеющие связи и интересы за границей, точнее организованные конфессии и, в частности, Русская православная церковь. Ее высшие иерархи активно содействовали таким дипломатическим акциям государства, как заключение союзных договоров с Белоруссией, миротворчество на Балканах и ближневосточное урегулирование.

Международные связи есть сегодня у огромного числа предприятий, банков, крупных корпораций, которые осуществляют эти связи на постоянной основе. Заметную активность на этом поприще проявил Российский союз промышленников и предпринимате-

лей, известный по печати еще и как «профсоюз олигархов» В январе 2002 г. его бюро решило организовать новый комитет по международным делам.

Своеобразный российский МИД на общественных началах был создан в дополнение к уже существовавшему департаменту международных связей. С его помощью российские олигархи решили договариваться с западными бизнесменами и властью напрямую, в обход белодомовских чиновников. В штаб олигархического МИДа вошла солидная публика в лице А. Чубайса, В. Щербакова, М. Комиссара и др. РСПП за короткий срок сумел подружиться с 70 зарубежными организациями бизнесменов с далеко идущими намерениями создать вместе с Евросоюзом на территории России и европейских государств единое экономическое пространство. Новый комитет РСПП взял на себя также обязанности формирования бизнес-свиты для российского Президента в зарубежных поездках. [46].

К разработке и реализации внешнеполитических шагов в современный период привлекается широкий круг общественных структур и научно-исследовательских центров. Повсеместно признано, что научная экспертиза и другие формы информационно-аналитического обеспечения внешней политики составляют важную часть процесса подготовки решений. Ибо, во-первых, мир и общество стремительно усложняются, не укладываясь в простые схемы, во-вторых, столь же стремительно возрастает и цена каждой внешнеполитической ошибки. Привлечение к разработке проектов квалифицированных специалистов и консультантов стало обыденной нормой. «Если политика, — рассуждал Ж. Эллюэль, — все еще определяется как искусство возможного, то теперь никто иной, как эксперт, авторитет которого становится все внушительнее, определяет что именно возможно»[47].

Как следствие, по всему свету резко возросло количество «мозговых центров» и прочих экспертных объединений. В России этот процесс также набирает силу, несмотря на голоса о том, что в стране нет еще «серьезной аналитики», а значит и не существует «серьезного экспертного сообщества». Не будем столь категоричны. Представляется, что вероятной основой или ядром такого сообщества можно считать ряд неправительственных организаций, таких как Совет по внешней и оборонной политике, Общественный

комитет «Россия в объединенной Европе», Экспертный совет Комитета по международным делам Совета Федерации и некоторые другие. Первый из вышеназванных, а именно СВОП, сформировался еще в конце 1991 г. – начале 1992 г. По мнению бывшего консультанта Международного отдела ЦК КПСС В.Б. Кувалдина, это была скорее попытка собрать вместе лучших экспертов, действующих в разных ипостасях и в разных сферах российской внешней политики, и с их помощью так или иначе восполнить отсутствие формализованной системы разработки, обсуждения и принятия внешнеполитических решений[48].

Заслуга Совета по внешней и оборонной политике и аналогичных неправительственных организаций заключается в том, что они ставят в значительной степени публично актуальные вопросы, способствуя тем самым поднятию общего уровня дискуссии по важнейшим проблемам внутренней и внешней политики России. Однако к выводам из их аналитических докладов и записок Кремль не слишком склонен прислушиваться.

Оригинального здесь ничего нет. Опыт практически всех развитых стран наводит на мысль, что надежды наладить гармоничное взаимодействие между политиками и экспертами во многом остаются радужными мечтаниями. Они решают в принципе разные задачи, и слишком огромной остается пропасть в градусе ответственности. В реальности процесс подготовки и принятия внешнеполитического решения в плане его экспертного обеспечения требует не столько гармонии в отношениях между политиками и экспертами, сколько оптимизации их взаимосвязей.

В современном мире официальная дипломатическая служба уже столкнулась с необходимостью вступать в контакты и взаимодействия с широким кругом неправительственных акторов, которые все активнее и увереннее включаются в систему международных отношений. Одним из проявлений данного процесса явилось рождение так называемой «неофициальной дипломатии». В ней выделяют три вида деятельности, а точнее консультации, диалоги и подготовку через семинары, «круглые столы» и т.п.[49].

Подробно нет насущной надобности доказывать, что действенная внешняя политика напрямую зависит от четкой и напряженной работы всей государственной машины и ее компонентов, в частности. Успешная международная деятельность страны и ди-

пломатия могут быть только консенсусными, отражающими интересы основных политических партий и общественных движений, неправительственных организаций и, в конечном счете, всего общества. Вне всякого сомнения, повышению эффективности внешней политики будет способствовать разрабатываемый парламентами специальный федеральный закон «О координации деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти при подготовке решений в сфере внешней политики РФ». Он будет призван обеспечивать под руководством Президента РФ четкое взаимодействие министерств и ведомств в этой области в целях проведения единой линии в отношениях с другими государствами и международными организациями.

### **3. «ФАБРИКИ МЫСЛИ»**

Международные связи в эпоху глобализации принимают для любого государства особое значение. Продуманная и взвешенная внешняя политика способна приносить огромные экономические выгоды и дивиденды, гасить острые конфликты и способствовать разрешению актуальных мировых проблем. И, наоборот, ошибка и небрежность могут обойтись крайне дорого и привести к печальному результату. В данном контексте чрезвычайно важно принимать обдуманные и выверенные политические решения и делать это как можно оперативнее.

Но как успеть просчитать все варианты и не упустить момент? Кабинетные ученые, конечно, занимаются своими кропотливыми изысканиями, но делают все ради науки, а их прогнозы и предложения могут быть далекими от жизни. Ясно и то, для перевода наработок теоретиков на язык ежедневного действия нужно столько времени, что и сами концепции могут потерять всякую актуальность.

Бытует и мнение, что на вызовы и угрозы, существующие в международной жизни, не только нередко давались неправильные ответы, но слишком часто в отношении проблем даже не задавались правильные вопросы. Задача, по мнению довольно значительной группы аналитиков, заключается в том, чтобы сформулировать более правильные вопросы и получить на них более правильные ответы.

В этой связи особое значение приобретает деятельность так называемых «фабрик мысли». Общепринятого определения данного термина не существует, однако наиболее полная характеристика явления содержится в одном из документов ООН. Под «фабриками мысли» или «мозговыми центрами» подразумеваются организации, проводящие исследования и выдвигающие предложения по различным аспектам политики. Подобные учреждения являются мостом между научными кругами и властью[50].

Иными словами, под «фабриками мысли» часто понимают независимые институты или организации, занимающиеся политико-ориентированными исследованиями и представляющие свою точку зрения. Они как бы заполняют ту самую брешь между теориями профессоров и практикой политиков, воплощая идеи в реальные акции. Известно, что американский государственный департамент и Пентагон заказывают социологические исследования у частных компаний и фондов. «Там, — замечал глава исследовательского холдинга «РОМИР» А. Милехин, — в принципе никому не придет в голову создавать структуры наподобие нашего ВЦИОМа. Потому что всем очевидно: социология, как и пресса, должна быть независимой»[51].

Хотя «фабрики мысли» выполняют много различных функций, примером, который наглядно демонстрирует их значимость как для настоящего, так и для будущего, является все возрастающий интерес к перспективному планированию и к размышлениям о будущности. Сфера их деятельности простирается от проблем войны до проблем мира.

Сам термин «фабрика мысли», вокруг смысла которого не прекращаются бурные споры, происходит от английского словосочетания «think tank». Последний буквально переводится как «резервуар идей», но передается на русский язык в указанном выше варианте, либо как «мозговой центр» или «мозговой трест». Впервые он прозвучал в США в 1940-е годы и обозначал защищенное помещение, куда удалялись эксперты и военные для обсуждения и дискуссий. Одно время термин имел пренебрежительный оттенок. Господствовал стереотип, что де информация может производиться неким квазимеханическим агрегатом, т.е. достаточно поместить кучку аналитиков в замкнутое пространство и они начнут выдавать ценные мысли. Кстати, подобный взгляд чем-то напоминал идею

«бериевских шарашек», но только в рыночных условиях и демократическом обществе.

Постепенно предрассудки рассеялись как туман, а значение словосочетания «think tank» расширилось. Им стали называть любые политико-экспертные сообщества. Однако как специфический тип организации научной деятельности предшественники современных «фабрик мысли» начали заявлять о себе еще на заре XX века для выполнения заказных военных исследований.

Подъем «фабрик мысли» стартовал параллельно с установлением американского мирового лидерства. Отсюда нет ничего удивительного в том, что «мозговые центры» как феномен появились именно в США. В числе первых возникли Фонд Карнеги за международный мир, Гуверовский институт войны, революции и мира, Совет по международным отношениям, институт Брукингса. Впоследствии они будут развиваться, а их влияние на процесс принятия решений станет весьма заметным.

После Второй мировой войны, когда США приняли на себя функции сверхдержавы, возникла вторая волна «мозговых центров». Еще в ходе боевых действий аналитики взяли на вооружение метод исследования операций в качестве формализованной схемы применения количественного анализа к военным операциям. В основу этого метода легло положение о том, что сложные системы, которые включают людей и машины, действуя в определенной окружающей среде, проявляют относительно устойчивые характеристики. В классическом случае имелись три стадии исследования операций. Сначала детально описывалось поведение системы, затем оно анализировалось посредством создания моделей или теорий операций, которые, наконец, использовались для предсказания того, к каким последствиям для системы приведет ее изменение или модификация.

На основе специалистов, которые занимались исследованиями операций, в США было создано в 1946 г. экспериментальное, исследовательское учреждение, получившее наименование «Проект РЭНД». Его целью ставилось осуществить «научно-исследовательскую программу по широкой тематике, посвященной межконтинентальной войне во всех аспектах, за исключением наземных военных действий». Через два года военные дали возможность встать своему детищу на самостоятельные ноги. В качестве



некоммерческого независимого предприятия была учреждена корпорация РЭНД.

Она стала самым знаменитым и одним из наиболее влиятельных учреждений среди элитной группы американских научно-исследовательских организаций, известных в качестве «фабрик мысли». Ее первой работой в области международных отношений стал цикл исследований, проведенных в 1948 г., которые посвящались экономическому и военному потенциалу Советского Союза. Однако не все исследования РЭНД носили чисто кабинетный характер, чему свидетельство деятельность сотрудников корпорации в Юго-Восточной Азии во время вьетнамской войны.

К важнейшим изысканиям корпорации РЭНД относилось создание принципиально новых подходов к политическим исследованиям, которые затем брались на вооружение другими «мозговыми центрами». Одним из них являлся метод написания сценариев. Он разрабатывался корпорацией РЭНД в качестве вспомогательного средства для исследований в области стратегических проблем. При использовании данного метода предпринималась тщательно продуманная попытка написать искусственный сценарий будущих событий, который служил основой для рассмотрения еще не возникших политических проблем.

Сторонники составления сценариев утверждают, что их метод помогает воображению, что это прием, который заставляет учитывать реалистические детали вместо абстрактных концепций, создает возможности, которые могли бы не возникнуть при обычном анализе, позволяет разработать и рассмотреть будущие альтернативы, а также сосредоточить внимание на взаимосвязи событий. Однако заметим, что на практике не всегда получается гладко. В конце 1979-х годов ЦРУ принялось активно вооружать в Афганистане борцов с просоветским режимом через пакистанцев отнюдь не после вторжения советских войск, а за полгода ранее. Москва клюнула со всеми вытекающими последствиями. Но правда и то, что в ходе данной операции американцы, по сути, создали и выпестовали Усаму бен Ладена с окружением, сделав их ударной силой моджахедского сопротивления. На эти цели выделялось до 700 млн. долларов ежегодно. Потом оказалось, что бен Ладен на полученные средства и ресурсы методично строил свою фундаменталистскую империю, люто ненавидящую заокеанских спонсоров[52].

В тесной связи с методом составления сценариев находится метод военных игр, разработанный также корпорацией РЭНД. В наиболее простой форме он предусматривал, что участники игры принимают на себя роль государства в целом, отдельной группы или лица, принимающего решение, и изображают их действия в ответ на критическую ситуацию. Естественно, для осуществления операций и моделирования сегодня в играх широко используются компьютеры и другая современная техника.

Любопытно, что следы о нечто подобном, а точнее аналогичные приемы можно обнаружить и в отечественной публицистике. «Лучший способ получить пользу от изучения военной истории, — анализировал китайско-вьетнамский вооруженный конфликт В. Славин, — заключается в том, чтобы разбирать конкретные ситуации и, настолько это возможно. Постараться влезть в шкуру человека, который принимал решения, осознать условия, в которых принималось решение, а затем подумать, каким образом можно было бы его улучшить»[53].

В довершение всего, корпорация РЭНД разработала целый ряд весьма сложных и тонких математических методов, в частности линейное программирование, динамическое программирование, определение очередности проблем, нелинейное прогнозирование и метод Монте-Карло. Специалисты РЭНД разработали также оригинальные подходы в области методов футурологии и технического прогнозирования. Самый знаменитый из них известен под названием «Дельфи», представляющий из себя комплекс процедур, используемых для опроса специалистов с целью определения вероятности будущих событий.

Важнейшими методологическими достижениями РЭНД, по мнению П. Диксона, являлись разработка системы финансирования программ, метода анализа сравнительной эффективности и системный анализ, представляющий собой по сути дела дальнейшее развитие концепции исследования операций. Если коротко, то системный анализ представлял собой сложный, бесструктурный, приблизительный и индивидуализированный подход к рассмотрению новой системы, в которой используются различные аналитические методы. Это не формальный способ анализа, опирающийся на застывшие догмы, а скорее концептуальный подход, требующий использования максимального диапазона дисциплин и исследова-

тельских приемов для рассмотрения какой-либо одной проблемы[54].

В 1960-е годы в США насчитывалось около 200 «фабрик мысли» самого разного профиля. Наиболее известными и влиятельными среди них были так называемые «финансируемые правительством центры НИОКР». В их числе значились все та же РЭНД, Институт оборонного анализа, корпорация «Аэроспейс» и др. О том, как работали в то время «мозговые центры» красочно повествовал один из основателей Гудзоновского института М. Сингер на примере изучения проблемы наркотиков. Он обрисовал три фазы, присущие каждому исследованию, проводимому их институтом. «Первое, что мы делаем, — говорил М. Сингер, — это, собирая информацию, беседуя с теми, кого мы знаем, читаем литературу, беседуем с полицейскими, с наркоманами и бывшими наркоманами. На втором этапе мы начинаем формулировать принципиальные положения. Мы выдвигаем идеи организуем их обсуждение с заинтересованными лицами, чтобы научиться отстаивать заслуживающие внимание идеи. Наконец, мы все обобщаем, предлагая на рассмотрение заказчика различные альтернативы. Как это обычно у нас практикуется, при изучении проблемы наркотиков мы будем рассматривать любые альтернативы – от легализации героина до строжайших законодательных мер»[55].

Усилия «фабрик мысли» не пропали даром, ибо на их потенциал и кадры опирался министр Р. Макнамара при реформировании американской военной машины в 1960-е годы. Считается, что именно при Р. Макнамаре работа гражданского служащего Пентагона или сотрудника «фабрики мысли» стала считаться престижной, позволяющей занимать высокие посты в правительстве и открывающей дорогу в бизнес, политику и разведку, не говоря уже об академической науке. «Отличительной особенностью американских «think tanks», — комментировала Н. Нарочницкая, — является даже не их прямая связь и сотрудничество и обмен кадрами с конгрессом, государственным департаментом, ЦРУ и другими учреждениями по сбору информации. Для этих «университетов без студентов», как их называли еще перед войной, «студентами» являются и правительство, и «политический класс» в целом. Они – суть мощная идеологическая и политическая скрепа американского истеблишмента, его костяк и интеллектуальный потенциал»[56].

После 1970 г. в США было основано больше «мозговых центров», чем за предыдущие полвека. Многие из них стали играть заметную роль. Взять, хотя бы для иллюстрации, еще один из ведущих «мозговых трестов» под названием Центр Никсона. «Вы, — требовал Р. Никсон от инициаторов его создания, — должны продемонстрировать мне две вещи. Первое, вы должны мне показать, где конкретная ниша для этого центра. А второе, вы должны мне доказать, почему другие не могут делать то же самое, так же хорошо или еще лучше». В итоге он отличается от других неправительственных организаций тем, что не стал заниматься внутривнутриполитической ситуацией в других странах, а сосредоточился на внешнеполитическом диалоге и неформальных дискуссиях с истеблишментом этих стран[57].

По данным американского исследователя Дж. Макгэнна, в мире на рубеже тысячелетий насчитывалось около 4,5 тыс. внешнеполитических «think tanks». Они, конечно, отличаются между собой как небо и земля. Одни тесно связаны с правительством, другие зависят от частных спонсоров, третьи кичатся независимостью и открытостью для любых заказов.

Многообразие «фабрик мысли» так велико, что любая попытка их классификации признается весьма рискованным делом. Тем не менее, Э. Рич и К.Р. Уивер сочли целесообразным допустить, что современная «индустрия мозговых центров» состоит из организаций трех четко выраженных типов. Они различаются по своим общим задачам, производимой продукции, источникам финансирования, а также составу и квалификации сотрудников.

К первому типу относятся так называемые университеты без студентов. К ним относятся, к примеру, Институт Брукинса и Фонд Расселла Сейджа. Их сотрудниками являются главным образом лица с учеными степенями, которые в своей работе придают большое значение принятым в науке нормам объективности и полноты исследований, а результаты публикуют в виде книг и статей. Большинство таких организаций получают поддержку от частных фондов и фондов-организаций.

Ко второму типу причисляют контрактные научно-исследовательские центры типа корпорации РЭНД или Института городского развития. Они получают большую часть средств за счет заказов государственных ведомств, а итоги исследований пред-

ставляют заказчику в форме монографий и подробных отчетов, а не толстых книг.

Третий тип составляют пропагандистские исследовательские центры. В эту категорию входят организации самой разной идеологической направленности от консервативного Фонда наследия до близкого к профсоюзам Института экономической политики. Зачастую их финансируют не только частные фонды, но и отдельные лица и корпорации. Продукция таких «фабрик мысли», как правило, краткие и удобочитаемые аналитические материалы и справки по конкретным вопросам[58].

Как можно отличить «фабрику мысли» от других научно-исследовательских организаций? П. Диксон ответил на вопрос следующим образом. Во-первых, в данном случае не имеется ни твердо установленных финансовых целей, ни обязательной структурной принадлежности. «Фабрика мысли» может проводить свою деятельность ради получения прибыли или не стремясь к осуществлению такой цели, она может пользоваться поддержкой правительства или какого-либо правительственного органа, может совершенно не получать правительственной поддержки или получать поддержку ряда учреждений, включая правительство. Она может быть совершенно независимой или связанной с более крупной компанией или университетом. Однако «фабрика мысли» должна быть постоянно действующей организацией в отличие от исследовательской комиссии или специальной группы, выполняющей временную задачу.

Во-вторых, решающим показателем является выполняемая организацией роль. Главная функция «фабрики мысли» – это не проведение традиционных фундаментальных и прикладных исследований, хотя и то, и другое обычно ею выполняется, а установление связи между знанием и властью, между наукой и техникой, с одной стороны, и разработкой политики в широких областях, представляющих интерес, с другой. Они скорее занимаются распространением новых знаний, а не их созданием. «Мы, – разъяснял один из руководителей РЭНД, – напоминаем посредником, разыскивающих, собирающих и интерпретирующих знания для конечного потребителя, каковым в нашем случае является правительство». Для обозначения такого рода деятельности применялось выражение «исследование политики». Иными словами, исследования,

результатом которых являются идеи, анализ и альтернативы, в которых заинтересованы те, кто делает политику. В этом состоит существенное отличие от традиционной науки и НИР, обычно снабжающих научными знаниями других ученых и исследователей.

В-третьих, «фабрика мысли» обладает некоторыми общими характерными чертами, которые, взятые в совокупности, помогают выделить ее среди аналогичных организаций. Она ориентирована на научную методологию, в частности исследование операций, но ее деятельность не ограничивается научной тематикой. Благодаря характеру стоящих перед ней проблем и применяемым подходам деятельность «фабрик мысли» неизменно имеет междисциплинарный характер.

Благодаря широким полномочиям и возможности для воздействия на творцов политики последней отличительной чертой «фабрик мысли» является то, они определяют деятельность значительной части остального научного мира. «Фабрики мысли» вполне могут способствовать изменению целей и направлений деятельности, что в свою очередь может определить характер заданий, которые получают другие научно-исследовательские организации.

Обобщая вышесказанное, П. Диксон констатировал, что наилучший общий критерий, руководствуясь которым можно выделить «фабрику мысли» среди прочих научно-исследовательских организаций, – это масштаб и сфера ее деятельности, а также люди, которым она служит. Центр по изучению рака или астрономическая обсерватория представляют собой научно-исследовательские организации, но тем не менее ни одна из них не является «фабрикой мысли». С другой стороны, группа, составляющая по заданию правительства прогноз будущей политики, фирма, консультирующая правительство по вопросам новых научных методов, группа ученых, объединяющаяся в научный коллектив для изучения будущего технологии или демократии, – это все «фабрики мысли»[59].

Согласно определению Национального научного фонда США, научные исследования и разработки являются совокупностью трех видов деятельности. Во-первых, это фундаментальные исследования. Такие исследования иногда называют ненаправленными, и они оказывают мотивирующее воздействие, выраженное в стремлении к знанию ради него самого. Их часто называют «посе-

вом», поскольку хотя они и не направлены на получение конкретных результатов, однако могут в перспективе привести к получению новых знаний и методов, позволяющих решить новые проблемы или достичь прогресса. Во-вторых, прикладные исследования. К их числу относят исследования, направленные на удовлетворение какой-либо существующей потребности. Они опираются на фундаментальные исследования и, как правило, порождают дополнительные знания. В-третьих, разработки. К ним причисляют систематическое использование фундаментальных и прикладных исследований для создания и производства конкретных объектов, систем и методов.

В огромной «империи НИР», согласно заключению П. Диксона, «фабрики мысли» можно считать могущественной ее частью. Общим для всех этих многообразных учреждений является производство дорогостоящих бумаг. Главный их продукт – это теоретические изыскания, обычно облеченные в форму отчетов или исследований, представляющие собой варианты различных мероприятий, оценки, проекты, теории, рекомендации, предупреждения, перспективы, планы, статистические сводки, прогнозы, описания методов, тесты, анализы или просто новые идеи. Все, что не зафиксировано на бумаге, обычно излагается устно, во время лекции, инструктажа или неофициальной беседы

Большое число «фабрик мысли» специализируются в такой древней области как предоставление бесплатных советов и рекомендаций. В том смысле, что их исследования доступны всем, кто хочет с ними ознакомиться. Правда, нынешний советник не может не выполнять функции если не манипулятора общественным сознанием, то субъекта манипуляции, который пытается создать некоторые технологические наработки, позволяющие это делать. «Мы, — подчеркивал президент Центра Никсона Д. Саймс, — пытаемся сделать так, чтобы наши мнения имели политическое значение, чтобы их нельзя было игнорировать. С помощью средств массовой информации мы имеем возможность определять формат дебатов и их приоритеты. Например, мы можем высказывать повышенный интерес к тому, что делается в Ираке, но гораздо меньший акцент делать на том, что происходит в Северной Корее»[60].

«Фабрики мысли» давали и дают советы по внешней политике, военным вопросам, экономике и т.д. и почти ничего не тре-

буют взамен. Конечно, последнее вовсе не означает, что их работа никак не вознаграждается. Тот же Национальный фонд в поддержку демократии, основанный Р. Рейганом, ежегодно получает 80 млн. долларов от американского конгресса. К их советам почти всегда прислушиваются, а иногда эти рекомендации выполняют.

И люди, которые занимаются творческой деятельностью в «фабриках мысли» зачастую обнаруживают, что их положение наиболее выгодно для получения работы в государственных учреждениях, а сотрудники, занимающие высокие посты в государственном аппарате, считают «фабрики мысли» хорошим местом для работы после отставки, когда истекает срок их полномочий. Такие организации гораздо ближе к политике и социологии «истеблишмента», чем любые другие «фабрики мысли». Наиболее старым и почитаемым из этой группы, по оценке того же П. Диксона, является Институт Брукингса.

«Мозговые центры», по крайней степени применительно к США, всегда пользовались различными каналами, обеспечивающий им доступ к процессу выработки политических решений. Прежде всего используются официальные контакты, а точнее выступления на слушаниях в комитетах конгресса и правительственных комиссиях. Некоторые исследовательские центры и особенно те, кто работает по контрактам, готовят официальные отчеты на адреса высших должностных лиц.

Специалистам из «фабрик мысли» нередко предоставляют возможность поработать на государственной службе или включают в состав правительственных комиссий. Кроме того, представители «мозговых центров» поддерживают и неофициальные контакты с теми, кто причастен к принятию государственных решений, сотрудничая с ними в составе экспертных групп по каким-либо конкретным проблемам. Наконец, «фабрики мысли» распространяют результаты своих исследований и идеи через средства массовой информации в виде комментариев и интервью[61].

По мере того как растет количество «фабрик мысли» и все большее количество людей обращается к ним за решением проблем и анализа политики, авторитет этих центров закономерно возрастает. Правда состоит и в том, что параллельно обнаруживается зависимость исследований, привлеченных к процессу принятия решений от начальных установок политического руководства. В этом



смысле, обладая примерно 1,2 тыс. think tanks, американская администрация располагает самым крупным и разносторонним потенциалом борющихся между собой за внимание власти исследовательских центров, которые занимаются политическим консультированием[62].

Вместе с тем, почти всегда деятельность «мозговых трестов» сопровождал вопрос об их эффективности. Оппоненты, типа создателя Центра изучения закономерностей реакции потребителей Р. Нейдера, предположили, что из-за частной природы финансирования мозговых центров их результаты смещены в различной степени. Другие заявляли, что они склонны продвигать и издавать только те результаты, которые гарантируют постоянный финансовый поток от дарителей и спонсоров. Этот вывод, конечно, бросает тень на репутацию аналитических организаций.

Некоторые критики шли еще дальше. Они утверждали, что «мозговые центры» являются инструментами пропаганды и готовы продвигать идеологические аргументы и схемы любой заинтересованной группы, установившие их. Они де призваны просто для крупномасштабного лоббирования. «Существует слой общественности, — утверждал американский политолог К. Джэнда, — который называют иногда «болтающей элитой». Он-то и оказывает влияние на внешнюю политику. Представители этого слоя можно часто наблюдать на воскресных ток-шоу по телевидению»[63].

Любой проект, который сулит надежду на выгоду привлекает к себе темных личностей, а также и тех, кто готов продать свою объективность ради получения денег или прибыльного контракта. Аналогично обстоит дело и в сфере научных исследований и разработок. Недоброкачественные обзоры иной раз сложно идентифицировать. По большей части их результаты представляются на бумаге в виде доклада, причем заказавший его чиновник может, что зачастую и делается, положить текст под сукно. Не оправдавшие себя крупные научно-исследовательские работы попросту аннулируются, а затраченные средства списываются.

Однако директора, который не справляется со своими обязанностями часто терпят непонятно почему. Одна из возможных причин в том, что практически не существует параметров оценки его деятельности. А те, что есть – туманны, и от них легко можно отклониться или истолковать в свою пользу, даже когда недостатки

в работе существенны и постоянно повторяются. Во многих компаниях при оценке эффективности своей деятельности босс сначала выпускает стрелу, а потом спешно рисует «яблочко» в том месте, куда она попала[64].

Причины низкого качества работ – огромные масштабы федеральных программ исследований и стремление ведомств выражать свои требования в расплывчатой форме. Мало кто в них может разобраться. В результате высокие расходы, приводящие к расточительству, коррупции, безответственности и т.д. Неудовлетворительная система информации, межведомственное соперничество, слабый контроль и нечеткость в работе привели к тому, что одни и те же исследования выполняются повторно и несколько раз.

Последнее обстоятельство, видимо, учитывалось при реорганизации американского разведывательного сообщества и создании Национальной разведки США. В ней сразу же была возобновлена практика составления общенационального перечня разведывательных приоритетов. У ее аналитиков появился свой «омбудсмен», задача которого состояла не только в слежении за обоснованностью выводов или качеством проверки источников, но и в разборе жалоб на предполагаемые проявления непрофессионализма[65].

Другой недостаток кроется в том, что субсидируются темы, ценность которых представляется весьма сомнительной. Лидируют здесь военные, легко транжиряющие деньги налогоплательщиков под грифом секретности. В Веймарской республике, к примеру, была создана комиссия по изучению причин поражения Германии. «Комиссия обнаружила, – свидетельствовал адмирал Х. Риквер, – что одной из главных причин проигрыша войны было огромное количество писанины, которой завалили вооруженные силы. К концу они были буквально погребены под бумагами»[66].

Имеют место и заказные исследования, которые оплачивает ведомство или фонд для поддержки своей позиции или политики. Так, М. Крамер, член Института Вашингтона и Миддл Ист форума, написал саркастическую книгу «Заметки из слоновой кости на песке», где раскритиковал в пух и прах солидные университетские кафедры, изучавшие Ближний Восток. Егоopus был опубликован тем самым Институтом и получил теплые отзывы в издании «Уикли Стандарт», редактор которого У. Кристол являлся также и членом вышеупомянутого форума. Таким образом, остал-

ся большим вопросом, увидела бы свет книга или нет и какой оценки она в действительности заслуживает, поскольку все это действие осуществлялось, по сути, по знакомству. Да и научная объективность исследования вызвала большие сомнения из-за явной израильской ориентации Института Вашингтона.

Общим недостатком взаимоотношений власти с консультантами является то, что эксперты проявляют мало интереса к осуществлению программ, которые они помогли разработать. Последнее часто приводит к неудовлетворительным результатам, когда выясняется, что наиболее трудной частью является сохранение существа первоначальной идеи в практической программе.

Как бы то ни было, но мировая популяция «мозговых трестов» достаточно разнообразна и по своему географическому положению, и по своему географическому положению, и по своим масштабам, и, главное, по степени влияния на принимаемые политические решения. Возможно, самый известный случай непосредственного влияния разработок такого треста на американскую политику произошел в эпоху президентства Р. Рейгана, администрация которого приняла в качестве основы своего правления публикацию фонда «Наследие» под названием «Мандат на перемены».

Но «мозговые тресты» на самом деле не только анализируют и дают рекомендации относительно процессов, происходящих в окружающем их мире. Время от времени их сотрудники и работодатели задаются вопросом об эффективности их собственной деятельности и пытаются провести своего рода «исследования второго уровня», т.е. поразмышлять о роли и значении тех или иных think tank в мировых политических процессах и в среде себе подобных.

К такому обзору смело можно отнести программу «Мозговые тресты и гражданские общества», итоги которой подвел Филадельфийский Институт внешнеполитических исследований, рассмотревший более 5 тыс. «фабрик мысли» по всему миру[67].

Растущее число, влияние и многообразие «фабрик мысли» в сочетании с колоссальными ассигнованиями на научные исследования и разработки поставили перед политиками и экспертами еще в прошлом веке ряд непростых вопросов. Во-первых, какие результаты принесут в будущем эти гигантские усилия в области научных исследований и когда будут получены результаты? Во-вторых, насколько верны идеи, возникающие вследствие осуществления на-

учных исследований и разработок? Наконец, необходимо не упускать из вида еще и третий вопрос: какой властью располагают различные «фабрики мысли» и какова опасность, возникающая из-за предоставления им этой власти? О всеобъемлющих ответах пока говорить все-таки не представляется возможным.

Впрочем, в политике выигрывает не тот, кто играет хорошо, а тот, кто играет лучше. И деятельность американских «фабрик мысли» была все же более эффективной, нежели советских НИИ. Во всяком случае, в частной задаче победы в холодной войне. При всех обстоятельствах, американские исследователи смогли включить собственное правительство в контекст своих представлений о психологической и экономической войне, привить лицам, принимающим решения, вкус к моделированию и разработке сценариев, ввести в оборот такие сильные инструменты исследований, как системный анализ, исследование операций, СВОП – анализ, техника ролевых игр[68].

На сегодняшний день, когда раскручивается новый виток геополитических противоречий и столкновений, «фабрики мысли», о которых мало вспоминали в конце прошлого века, вновь оказались на передовых рубежах и позициях. Россия пошла по дороге создания собственных структур аналогичного толка. И вопрос об их реальных возможностях для разработки адекватной современным вызовам и угрозам политики является для нее крайне актуальным делом.

#### **4. ОТЕЧЕСТВЕННОЕ ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО**

В современных отечественных средствах массовой информации получило распространение утверждение, приписываемое главе Фонда эффективной политики Г. Павловскому, что будто в России устойчивой системы, традиций взаимодействия власти с центрами разработки политики на сегодняшний день не существует, как, впрочем, и не существует и длительной истории этих центров. В значительной степени тезис соответствует реальному положению дел, хотя разнокалиберных и амбициозных политических аналитиков, а также и их объединений развелось чрезвычайно много.

Однако при всем том, что в нынешней России гражданская экспертиза по той же оборонной проблематике практически отсутствует, в 1960-х годах в Советском Союзе шли процессы создания «фабрик мысли», аналогичных американским. Это время, по оценке члена Совета по военной и оборонной политике В. Шлыкова, можно назвать «золотой декадой» советской военной аналитики. Приоритет слова гражданских ученых при разработке военно-стратегических вопросов в тот период не оспаривали даже сами военные.

В рамках Академии наук СССР были созданы довольно мощные центры по изучению военной политики и военной экономики потенциальных противников. В частности, в 1960 г. такой центр заработал под крышей Института мировой экономики и международных отношений АН СССР. По соображениям секретности он скромно назывался Отделом технико-экономических исследований, но был практически автономен, имел собственную режимную службу, свой «закрытый» ученый совет и т.д.

Вскоре отдел начал выпускать серьезные академические труды по военной экономике. Так, в середине 1960-х годов под грифом «совершенно секретно» вышел капитальный семитомный труд «Военно-экономический потенциал США». Аналогичные подразделения затем образовались и в ряде других академических институтах международного профиля. Примечательно, что Н.С. Хрущев был весьма невысокого мнения об интеллектуальных способностях генералов и предпочитал советоваться с представителями гражданской научной элиты при принятии военно-политических решений.

В правление Л.И. Брежнева генералы взяли своеобразный реванш, ибо их не устраивала научная добросовестность академических учреждений. В конце 1971 г. на самом верху было принято политическое решение на сосредоточение в ГРУ деятельности всех министерств и ведомств по вскрытию военно-экономического потенциала зарубежных стран. Правительству предписывалось создать в составе ГРУ мощный центр на базе одного из научно-исследовательских институтов Министерства обороны, в который входили бы все «закрытые» военно-экономические подразделения АН СССР.

Перспектива оказаться под армейским сапогом не радовала ученых из академических структур, и они начали разбегаться. По-

сле нескольких лет бюрократических тяжб влиятельные в то время директора-академики отбились от поползновений ГРУ и сохранили независимость своих военно-экономических отделов. Однако последние не смогли оправиться от кадровых потерь и постепенно свернули свою деятельность. Военным удалось полностью устранить любую конкуренцию собственным оценкам и выводам[69].

Крупнейшие «интеллектуальные центры» в СССР, не считая военных и спецслужб, существовали либо в партийном аппарате, либо принадлежали к академической среде. Наиболее известными из них являлись Академия общественных наук при ЦК КПСС, Институт марксизма-ленинизма, Институт мировой экономики и международных отношений, Институт США и Канады и др. В их кабинетах, без сомнений, трудились эксперты самого высокого класса.

О роли в разработке политики одного из таких «интеллектуальных звеньев» системы, объединявшего Н. Иноземцева, Г. Арбатова, А. Бовина и др., без лишних эмоций поведал бывший заместитель заведующего Международным отделом ЦК КПСС А. Черняев. «Регулярное неформальное общение их с Брежневым, — писал мемуарист, — собственные мнения и возражения, в которых они себя с ним не стесняли, а главное — «стилистика» изложения политических установок, которая на 90 % находилась в их руках, сказалась прежде всего во внешних делах, а именно в повороте к курсу на разрядку с Западом... Доверенная спичрайтерам «форма» провозглашения политики снимала с нее идеологическую оголтелость, что в ядерный век (и вообще в международных отношениях) неизбежно отражалось и на содержании, сделало его более «цивилизованным»[70].

На рубеже 1980/90-х годов независимые экспертные центры и институты начали расти уже как грибы после дождя. Одним из первых тогда еще в Ленинграде возник Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», инициатором создания которого был А.Б. Чубайс. Затем во весь голос заявили о себе Международный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал», Центр «Экономико-политических исследований» (ЭПИцентр), Центр прикладных политических исследований «Информатика для демократии» (ИНДЕМ) и др.

Проникли в страну и зарубежные «фабрики мысли». Так, Институт Мондейла, по едкому замечанию Н. Нарочницкой, поспешил в демократическую Россию еще в 1991 г., устраивая семинары и банкеты для нарождавшихся партий некоммунистического толка. Затем некоторые из очарованных участников стали российскими сотрудниками в московских филиалах американских центров. Полагают, что нашли прописку в российской столице, по крайней мере, не менее двух десятков подобных представительств. Заметим, что контор аналогичных российских фондов в Вашингтоне не открывалось. «Все российские ньюсмейкеры, — подчеркивал в этой связи президент центра деловых и культурных связей «Русский дом» Э. Лозанский, — приезжая туда, считают за честь выступить именно в американских «мозговых центрах», тем самым создавая им дополнительный престиж и возможность отчитаться перед спонсорами за хорошую работу»[71].

Нарождавшиеся в России политические силы, естественно, нуждались в интеллектуальном обеспечении и вполне закономерно привлекали к работе ведущих специалистов новых «фабрик мысли». В 1990 г. был создан Высший координационно-консультационный совет, ставший впоследствии частью администрации Б.Н. Ельцина, а потом и Президентский совет, куда вошли известные ученые. Аналогичные процессы наблюдались и в предпринимательских кругах. Например, осенью 1991 г. образовался Экспертный институт как научно-исследовательская организация Российского союза промышленников и предпринимателей.

Правда, к середине 1990-х интерес Б.Н. Ельцина к аналитикам заметно ослаб. «Если человек, — утверждал писатель В. Ерофеев, — занимается новаторскими проектами, он должен найти новые модели и политические формулы. Мне кажется, здесь очень подкачал Ельцин. Со своим пьянством и головотяпством он сыграл очень негативную роль сразу после того, как стал народным кумиром. Он сделал реформу непривлекательной, она превратилась в рыбий жир, от которого страна стала блевать»[72].

Помощь интеллектуалов опять понадобилась власти в период избирательной кампании 1996 года. Именно тогда тесные отношения с Кремлем сложились у Фонда эффективной политики и фонда «Общественное мнение». Прогремели в ходе разных выборов всех уровней объединения политтехнологов и консультантов, а

именно Центр политического консалтинга «Никколо М», Фонд «Политика», Центр политических технологий и т.д. «Значительная часть наших политических технологий последних полутора десятилетий, — сделал наблюдение известный отечественный политолог А. Салмин, — «попса» не очень высокой пробы»[73].

Любопытно, что за рубежом некоторые политологи сам термин «политический технолог» нашли странным. «Политические технологи, — комментировал американский исследователь Э. Уилсон, — популярны на пространстве бывшего СССР и считают себя метапрограммистами, повелителями локального политического мира. Во-первых, поле их деятельности необычайно обширно... Работа технолога – это работа в области формирования и даже создания правящих и оппозиционных политических партий и политиков. Во-вторых, они подают манипуляцию и обман как «технологию», но результат такой активности часто носит губительный и необдуманный характер. Они обычно работают на власть и ни перед чем обычно не останавливаются»[74].

Подмечено, что за подобными репликами и тезисами стоят непростые отношения между консультантами и их клиентами. Последним внешние эксперты и технологи нужны, когда они не могут решить какую-либо проблему исключительно внутренними силами. Но за разрешение этой проблемы профессиональные советчики ответственности не несут. Они, если ничего не получается, всегда могут обвинить в неудаче заказчика, что де не вовремя предоставил информацию, мало выделил средств и т.п. Зато когда проект в силу удачного стечения обстоятельств выстреливает, о консультанте по свету расползается добрая слава.

Иными словами, на политическом рынке надо держать ухо востро. Кто отслеживает ситуацию урывками, часто попадает в руки к шарлатанам от пиара. Впрочем, некоторые компании, специализирующиеся на политическом консультировании, подрабатывают коммерческим пиаром. Одни тертый имиджмейкер консультировал серьезного политика, а в свободное время разрабатывал рекламную кампанию презервативов. Кстати, о пиар-кампании изделия № 2 он говорил гораздо увлеченнее, чем о своем подопечном.

Находясь на стороне заказчика, легко обвинять консультантов в плутовстве и невежестве. Но и с другой стороны картина выглядит не в радостных тонах. Иной раз очевидно, что экспертов



нанимают под готовый уже план, а кому-то из политиков или топ-менеджеров просто нужен дополнительный аргумент в виде известного бренда в дискуссии с другими политиками или менеджерами. А бывает и так, что рекомендации никто и не собирается выполнять, а консультантов пригласили чтобы потянуть время, либо соблюсти ритуал[75].

Проблема отечественного политаналитического аппарата заключалась в том, что в 1990-е годы он фактически превратился в касту, обслуживавшей потребность элиты, чьи интересы, как правило, выходили за рамки объективного прогноза. В качестве ответной любезности элита стала своеобразным спонсором политологов. Указанное обстоятельство привело к обесмысливанию деятельности аналитиков и закономерно лишило их влияния на политический процесс. В данном контексте институт российской политической аналитики находился в кризисе.

Эпоха В.В. Путина внесла свои изменения и нюансы в отношениях российских «фабрик мысли» и Кремля. По словам президента Фонда «Российский общественный политический центр» А.М. Салмина, в президентство Б.Н. Ельцина много было людей, занимавшихся политикой, изучавших ее не только при Кремле, но и в Кремле. Все туда ходили, что-то обсуждали. При его преемнике сложилась другая ситуация. Кремль стал обходиться своими ресурсами, и обратная связь не наблюдалась. Если президентская администрация в чем-то нуждалась, то получала определенную информацию, но ответных сигналов не делала. Оставалось неизвестным, как она использовалась, что там происходит[76].

На поверхность выходило, если солидаризироваться с мнением эксперта Московского центра Карнеги Н. Петрова, что оказались сломаны и старая система, и начавшая было складываться модель, когда Кремль не просто ориентировался на нескольких советников, а через них опирался на более широкий круг профессиональных экспертов. Более того, само понятие «советник президента», по сути, превратилось в фикцию. Они, как правило, никак не влияли на принимаемые документы, да и сама система принятия решений в области внутренней и внешней политики почти не предусматривала их вовлечения в данный процесс[77].

В этом плане, признанным корифеям в сфере международных отношений оставалось только разводить руками. «Российские

правляющие круги, — восклицал академик Г. Арбатов. — утратили интерес к консультациям с научным сообществом и пренебрегают мнением авторитетных специалистов... Создается впечатление, что сейчас никто ни в чем не заинтересован. Я понятия не имею, откуда правители получают информацию и где черпают свои идеи... Мне ничего не известно об окружении Путина. Что делают эти люди? Что можно сказать о том или ином члене президентской команды? Они не выражают себя как общественные, публичные деятели»[78].

В приглашении внешних экспертов, вполне логично, большую роль играют индивидуальные связи, а контакты выстраиваются на принципах лояльности и личного доверия. Все это ведет к тому, что роль основного «мозгового центра» играет, с одной стороны часть самой президентской администрации, а с другой – сторонние эксперты, привлекаемые на основе личных связей. Это довольно узкий круг специалистов. Отсюда можно заявлять, что именно президентская администрация на сегодняшний день является самым крупным «мозговым центром» в стране.

За пределами администрации экспертная функция, по обрванной формулировке В. Глазычева, размыта, ибо нет набора институтов, к которым принято обращаться на регулярной основе. Рынка экспертного знания фактически тоже не существует, в частности, потому, что он предполагает структурированность и специализацию, которых увы нет. Экспертов зачастую набирают из разных мест – от случая к случаю и под какой-то конкретный проект. Правда, на роль постоянных партнеров претендуют несколько организаций, которые удовлетворяют власть по критериям знакомства и лояльности. Среди них называли Институт экономики переходного периода, Центр стратегических разработок, Институт экономики города и Высшую школу экономики.

О подходах и принципах их деятельности в общих чертах можно судить по откровениям ректора Высшей школы экономики Я. Кузьмина. Весь процесс состоит из трех фаз. Первая – постановка проблемы. Сначала формулируется новая тема для разработки. Толчком может послужить, к примеру, поручение властных структур. Проводятся несколько установочных семинаров для узкого круга экспертов с целью структурирования проблемы и определения методов ее разработки. Потом формируется задача. По ре-

зультатам работы готовится доклад, который затем широко обсуждается, в том числе и во властных структурах. Тогда же идентифицируется заказчик, готовый взять на себя политические хлопоты продвижения проекта.

Смысл второй фазы состоит в работе с заказчиком. Проект приобретает официальную форму и получает бюрократическое исполнение. Здесь, с одной стороны, принимаются заказы на аналитическую поддержку мероприятий, а с другой – продолжается комплексный мониторинг проблемы с целью ранней диагностики отклонений и возможных административных тупиков проекта.

На третьей фазе идет расширение круга партнеров разработки. По мере продвижения проекта появляются неучтенные интересы. Возникает резонанс с теми элементами общества или органами власти, которые их представляют. Всплывшие проблемы рассматриваются, что расширяет видение темы и модифицирует задачи. В результате возникают проектные документы с рекомендациями адресованные властям, которые их принимают или отвергают.

О своих финансовых взаимоотношениях с заказчиком руководители близких к Кремлю аналитических структур всегда говорят неохотно. Между тем, очевидно, что спонсором прокремлевских «фабрик мысли» выступает не только госбюджет. Как-то Г. Павловский ясно дал понять, что нередко исследования Фонда эффективной политики, результаты которых получает в том числе и администрация Президента РФ, финансируют крупные корпорации. Впрочем, близость к Кремлю, не означает, что плод мозговых усилий непременно ляжет в основу принимаемых решений. Даже проправительственные аналитики вынуждены констатировать, что власть в целом невосприимчива к интеллектуальному продукту и стратегические исследования не слишком востребованы, если востребованы вообще[79].

Все эти вещи наводили на грустную мысль, что системы государственной экспертизы, как таковой, сейчас нет, а действует, скорее, неформальные персонифицированные личные отношения, причем конфигурация оценок и мнений, влияющие на ключевые политические решения, нередко выстраиваются *ad hoc*, т.е. для данного случая или цели. Они зависят от характера вопроса, от позиций людей, к которым президент относится с доверием и уваже-

нием, от связей и активности той или иной части экспертного общества. Возможно играют роль и какие-то привходящие обстоятельства, которые слабо различимы со стороны.

По крайней мере пока не слышно ничего такого, что говорило бы о существовании некой системы выработки и принятия внешнеполитических решений, которая была бы достаточно широкой, неформальной и гораздо более гибкой, чем во времена всевластия КПСС. «И это, — заключал исполнительный директор Круглого стола «Экспертиза» Горбачев-фонда В.Б. Кувалдин, — очень серьезная проблема, ибо лица, принимающие ответственные решения, лишены необходимой подпитки, а общество — ясного понимания того, что делается»[80].

На вопрос о наличии в России структуры подобной американской РЭНД, из уст специалистов обычно слышится отрицательный или уклончивый ответ, что де «работаем по-разному». Тем не менее, существует несколько интеллектуальных центров, на более или менее постоянной основе получающие заказы Кремля. В этом списке фигурируют Фонд эффективной политики, Институт общественного проектирования, фонд «Политика», Фонд «Общественное мнение», ВЦИОМ, Центр политической конъюнктуры, Институт стран СНГ и ряд других структур. Причем близкие к президентской администрации «фабрики мысли» не участвуют в разработке глобальных стратегий, а скорее выполняют локальные поручения. В частности, Институт общественного проектирования разрабатывал закон об Общественной палате РФ.

Интересно, что на нее, как на специфическую экспертную площадку, маститые аналитики возлагали радужные надежды. «Я бы хотел, — рассуждал новоиспеченный член Общественной палаты РФ В. Глазычев, — видеть в ней место, откуда можно услышать голос того, что принято называть экспертным сообществом. Потому что института независимой экспертизы по факту в стране нет. Как правило, мы имеем дело с узкими сюжетами. Когда работает эксперт в одиночку, что волей-неволей некая игра — вам не нужно «пригибать» эксперта, а достаточно выбрать правильно. Это не коррупция. Просто такова жизнь»[81].

Однако именитые иностранные дипломаты, характеризуя принципы формирования Общественной палаты РФ, пришли к вердикту, что она не является ни представительной, ни независи-

мой, точнее лишь декорацией, а не демократическим институтом[82]. В свою очередь отечественные обозреватели по-прежнему констатировали, что выводы аппаратных аналитиков не проходят широкой профессиональной экспертизы, а их качество постоянно снижается. И, как в любой иной сфере неизбежной составляющей практики закрытых порядков становится именно коррупция. Понятно, что если ведомство заказывает исследования на миллионы долларов, а внешнего контроля качества работ нет, то возникает искушение давать заказы либо с откатами, либо структурам, которые непосредственно связаны с теми, кто раздает эти заказы[83].

Фактически в тайне от научного сообщества существовала некая «черная дыра», через которую беспрепятственно и безнаказанно откачивались бюджетные средства на иной раз сомнительные проекты. Очень тому способствовала бессмысленная секретность, позволявшая скрывать как невежество, так и прямое мошенничество. Закономерно, что несколько лет назад группа академиков обратилась с предложением к Президенту РФ о необходимости введения экспертизы проектов, на которые государство выделяло деньги из бюджета. «Конечно, — констатировал академик Э.П. Кругляков, — с тех пор лед тронулся, но, как видим, кое-что «под ковром» все же происходит»[84].

В 2006 г. независимые эксперты, а точнее дипломат В.М. Фалин и один из бывших руководителей Службы внешней разведки РФ Г.М. Евстафьев, написали аналитический доклад о вероятном сценарии действий США в отношении России, который имел широкий резонанс в высших политических эшелонах. «Нынешней власти, — призвали они, — наконец пора научиться работать серьезно с политологической элитой страны, которая при должной моральной и материальной поддержке... может оказать правящим кругам страны неоценимую экспертную помощь в научной разработке и практическом продвижении стратегической линии по укреплению позиций России на международной арене и ее пропаганде на внешний мир»[85].

По данным Филадельфийского Института внешнеполитических исследований, Россия с 104 «мозговыми центрами» занимает в общем мировом списке высокое шестое место. Впереди только США – 1776, Великобритания – 283, ФРГ – 187, Франция – 162, Индия – 122. Среди 228 ведущих мозговых исследовательских

центров оказалось сразу несколько российских учреждений: Институт США и Канады РАН, ПИР-Центр, Институт городской экономики, Институт Дальнего Востока РАН, Институт Европы РАН, Центр политических исследований в России. Мало того, Институт мировой экономики и международных отношений РАН по итогам исследования вошел в десятку лучших неамериканских аналитических центров мира.

В фокусе внимания зарубежных и отечественных «мозговых центров» ныне находятся самые разнообразные проблемы — национальной и международной безопасности, глобализации и глобального управления, мировой экономики, окружающей среды, развития инновационных процессов, становления информационного общества и т.д. «Нравится нам это или нет, — оптимистично восклицала американская исследовательница С. Тримбат, — но мозговые тресты останутся с нами на десятилетия вперед»[86].

С этим утверждением, конечно, трудно не согласиться. Однако, похоже, для России проблема заключается не столько в качестве интеллектуального продукта, сколько в эффективности использования результатов для развития страны. Так, по некоторым оценкам, если чиновники Еврокомиссии учитывают от 10% до 30% экспертных мнений, выработанных в том числе и «мозговыми трестами», то в России данный показатель вряд ли превышает 3%. «Ученые-экономисты, — сетовал директор Института экономики РАН Р. С. Гринберг, — регулярно слали свои предложения по управлению экономической политики Брежневу, Андропову, Черненко и всем последующим руководителям и также регулярно удивлялись тому, что власть не воспринимает эти советы»[87].

Сегодня в Российской Федерации, как представляется, успешная «фабрика мысли» отличается от никудышной отнюдь не тем, что ее разработанные в творческих муках сценарии и новаторские идеи с блеском осуществляются, а тем, что процветают или сносно функционируют те «мозговые центры», которые пользуются благосклонностью правителей, получая государственное финансирование и поддержку. И, соответственно, в неудачниках ходят все те, кто остался обделенными вниманием власти и деньгами, что вполне естественно.

Между тем, если касаться российского экспертного сообщества в целом, то очевидно, что в идеале оно должно быть само-

стоятельным и существовать без страха и трепета перед лицом сильных мира сего. Только в таком случае можно рассчитывать на экспертизу, анализирующую истинное положение вещей и способную влиять на умы людей и настроения общества.

## **5. МЕТОДЫ АНАЛИЗА И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ**

В новейшей отечественной литературе о международных отношениях методом принято считать совокупность приемов и операций, при помощи и посредством которых осуществляется какая-либо конкретная практическая и/или теоретическая деятельность[88]. Специалисты, которые берутся за обзор методов и техник изучения явлений международной жизни и внешней политики, обычно не ставят цель обучить тому, как их применять. Решение данной задачи представляется им невозможным, ибо для этого требуется, во-первых, подробное описание тех или иных методов, иллюстрируемое примерами их конкретного применения в исследовательской практике, а во-вторых, — практическое участие в том или ином научном проекте, поскольку, как известно, нельзя научиться плавать, не входя в воду[89].

Количество применяемых методов и техник исследований сегодня уже не поддается цифровому выражению. Счет идет на десятки и сотни. Австрийский политолог Э. Янг насчитал только более двухсот методов прогнозирования, хотя на практике широко используется лишь пять: экстраполяции, исторической аналогии, компьютерного моделирования, экспертных оценок и метод сценариев будущего.

В прогнозах обычно отражаются не столько реалии, сколько надежды. «Строятся прогнозы, — замечал известный писатель и философ А.А. Зиновьев, — по тем же принципам, по которым гадают на кофейной гуще. На Западе прогнозами занимаются очень много, используя глобальные модели, колоссальные современные компьютерные системы. Но выводы такие же вздорные, как пророчества гадалок и шаманов. В общей форме можно сказать только одно: все тенденции будущего уже сложились»[90]. Тем не менее, факт, хотя в научных кругах мало кто верит в возможность точных предсказаний, но все-таки аналитики стремятся к ориентированно-

му на будущее знание, используя самые разные исследовательские методы и процедуры.

Для исследования международных отношений наиболее эффективны приемы и техники, выработанные и освоенные историей, социологией, правом и политическими науками. «Любая теория, — говорил академик И.Д. Ковальченко, — содержит какое-то рациональное зерно. Любой метод для чего-нибудь да хорош»[91]. Содержащиеся в литературе обзоры методов наглядно иллюстрируют и подтверждают этот тезис. Ограничимся лишь отдельными образцами и схемами без претензий на всеобъемлющий охват.

Некоторое время назад историк Н.Н. Маслов выделил три больших группы методов: общенаучные, специально-исторические и методы смежных наук, применяемые в истории[92].

Первую группу составили исторический, логический методы, а также метод классификации. Исторический метод всегда имел своей целью воспроизведение явления как процесса в развитии. Еще В.И. Ленин советовал «не забывать основной исторической связи, смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление в истории возникло, какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь»[93]. Логический метод позволяет установить то, что скрыто от взора наблюдателя за внешней формой или картиной события. Имея дело с многочисленными фактами, исследователь стремится привести их в определенную систему, сгруппировать, обнаружить сходство или различия между ними. В подобных случаях применяется метод классификации.

Вторую группу образуют специально-исторические методы: синхронный, хронологический, диахронный (метод периодизации), исторических параллелей (сравнительно-исторический), исторического моделирования (ретроспективный), структурно-системный и метод актуализации. Заметим, что синхронный метод предполагает изучение различных событий, одновременно происходящих, и в чистом виде применяется при составлении хронологических и синхронистических таблиц. Хронологический метод имеет целью исследование явлений с точки зрения их последовательности. В рафинированной форме используется при составлении хроник событий. Метод периодизации позволяет выделить этапы или отдель-



ные составляющие в развитии процесса, тем самым обнаружить момент возникновения новых явлений.

Сравнительно-исторический метод используется в двух вариантах: как сравнительно-типологический, раскрывающий сходство генетически не связанных объектов, но относящихся к одному ряду или классу; и собственно сравнительно-исторический, позволяющий выявить генетическое родство между явлениями, доказать единство их происхождения. Суть метода исторического моделирования заключается в «ретросказании», т.е. движения мысли исследователя от современности к прошлому, от изучения элементов старого, сохранившегося до наших дней, к реконструкции на их основе имевших место событий и процессов. Структурно-системный метод позволяет рассматривать общество как целое, как сложную систему с множеством разнообразных связей. А с помощью метода актуализации исследование приобретает современное звучание.

Зафиксируем, что за последним действием, связанным с заострением проблемы, скрывается нечто более существенное, чем простая эмоциональность. А именно — аналитический прием, усиливающий эффект наблюдений и выводов, содержащихся в исследовании. Шаг отнюдь не новый. Видный историк И.Я. Фроянов ссылаясь на воспоминания профессора В.А. Романовского о дореволюционном Киевском университете, где существовала Молодая академия и обсуждалось животрепещущее. Побывал там и П.Б. Струве. Студенты у него допытывались: «Петр Бернгардович! Как это Вам удастся? Что не напишите, крики слева и справа». Знаменитый российский политик тогда ответил: «Всякий вопрос надо заострять!»[94]

Третью группу формируют методы смежных наук, применяемые в исторических сочинениях. К ним относятся метод конкретных социологических исследований, методы социальной психологии, статистический (математический) метод. Достижения в области вычислительной техники и математического обеспечения позволяют все чаще использовать последний. С помощью специальных компьютерных программ вполне по силам осуществить статистическое описание, перекрестное табулирование, простую корреляцию, неполную корреляцию, множественную регрессию, факторный анализ, шкалирование. Кроме того, возможность кон-

троля потока данных позволяет потребителям заменять информацию в досье. Вполне выполнимы такие статистические процедуры как преобразование переменных, перекодирование переменных, дискретное представление выборочных образцов и селекция, или взвешивание. Чем больше информации собрано, тем сильнее потребности в ее компьютерной обработке.

Основная ценность статистического метода заключается в чистоте представляемой информации. Математика, на которой базируется статистика, остается самым точным способом выражения концепций. Многие статистические индексы трудно выразить без математики. Так, например, статистические измерения корреляции не имеют словесного выражения. Статистика может точно выразить информацию, выдать данные для обоснования аналитического отчета, которые позволят руководству оценить выводы и выбор сведений, положенных аналитиком в основу своих заключений.

Статистический метод часто игнорируется, либо используется недостаточно, что вряд ли оправдано. Заместитель председателя Комитета по международным делам в Государственной Думе К.И. Косачев признавался, что в бытность помощником трех председателей Правительства РФ по международным вопросам практически ни разу не видел сколько-либо внятных выкладок и расчетов, подкрепляющих те или иные внешнеполитические решения российского руководства[95].

Американский профессор Р. Хайнеман в книге «Введение в политическую науку», касаясь методов, используемых современными политологами, представил на обозрение следующие пять типов.

Во-первых, case study — один из наиболее распространенных методов политической науки. Суть его — в изучении отдельного случая, уникального и индивидуализированного, в отличие от типологизации. Примером использования такой методологии служит монография Г. Аллисона «Суть решения», в которой автор анализировал Карибский кризис.

Во-вторых, этнографические исследования. Основываясь на антропологических подходах, метод успешно применяется в сравнительной политологии. Он позволяет объяснить причины поведения и мировоззрения какой-либо группы населения в зависимости от социальных, культурных и иных подобных условий.

В-третьих, обзорные исследования (survey reseach). В таких исследованиях используется множество приемов по сбору информации о населении или интересуемой группе. В основном применяются количественные методы для описания характерных черт или тенденций, свойственных рассматриваемым объектам.

В-четвертых, моделирование. Моделирование политической ситуации или поведения опирается на два начала: индивидуализированное проблемное исследование и обзорное. Осуществляется два вида моделирования. Описательный — основанный на прошлом опыте. И предсказательный, который предполагает возможные сценарии политического поведения акторов в моделированной ситуации.

В-пятых, историко-описательный метод. Он будет существовать до тех пор, пока политика будет являться объектом исследования. Цель его — анализируя прошлое, лучше понимать настоящее и будущее[96].

Примечательно, что в отечественной литературе историко-описательному методу придается чрезвычайно важное значение. И вполне закономерно, ибо он является основой истории дипломатии, международных отношений и внешней политики отдельных государств, многочисленных работ по анализу явлений и процессов текущей международной жизни. Его разновидностью является политико-описательный метод, по существу часто сводящийся к реферированию документальных источников. В то же время оба описательных метода нельзя недооценивать. Они дают ту первичную информацию, лишь на которой и могут основываться все последующие теоретические построения. Ясно, что полнота и качество такой информации решающим образом определяют ценность ее последующих анализов и интерпретаций[97].

В чисто исследовательских целях весьма эффективными могут оказаться специфические методы анализа качественных данных. Так, социолог Л. Ньюман писал о пяти таких методах, выбранных из всех возможных: поступательная аппроксимация, иллюстративный метод, аналитическое сравнение, анализ доменов и построение идеальных типов. Аналитики иногда комбинируют эти методы или используют их наряду с количественным анализом. Одновременно он обратил внимание на важность опровергающих или отсутствующих свидетельств. Речь шла о вещах, которых нет в

данных, но которые могут быть продуктивны для анализа. «Исследователи, — указывал Л. Ньюман, — часто подчеркивают наличие имевших место данных, но игнорируют то, что неявно присутствует в данных, хотя быть бдительным относительно отсутствия чего-либо тоже важно»[98]. Поиск не произошедших событий кажется странным занятием, но ценным для проникновения в суть явлений.

В практике случается, что аналитики и эксперты при разрешении тех или иных проблем пользуются, либо им навязывают, так называемыми приемами «творческого мышления», а именно: методами «мозгового штурма», «дневных грез», «группового гения» и т.п. Директор Института стран Азии и Африки при МГУ М.С. Мейер рассказывал о своих впечатлениях с заседаний научного совета при Совете Безопасности РФ. «Там нас, — заявил он, — представителей научной мысли разделили по секциям. Я сижу в секции международной безопасности вместе с моими коллегами из институтов Востоковедения, Европы, США и Канады, Латинской Америки и др. Нам «кидают» какую-то новую проблему, которую разрабатывает Совбез на перспективу, и мы, как говорится, «делаем из нее решето», расстреливаем ее нашими критическими замечаниями. Эффективность такой работы мне до конца не ясна»[99].

Параллельно зафиксируем, что общеизвестный прием поиска любого решения «методом проб и ошибок», основанный на переборке вариантов, явно не справляется с нарастающей лавиной информации и уже давно исчерпал свои возможности. Всячески рекламируемые в популярной литературе методы активизации работы типа «мозговой штурм», «морфологический анализ», «синектика» и им подобные в современных научно-технических журналах расцениваются как дающие в целом слабые и ненадежные рекомендации. Причина кроется не только в низкой эффективности «интенсификации человеческого мозга», но и в отсутствии оптимального критерия быстрой оценки полученного результата[100].

Добавим, что любопытное исследование в указанной плоскости провели шведские ученые Т. Норландер и Р. Густефсон. Они изучали влияние алкоголя на аналитическое творчество[101]. На финише подтвердилось, что алкоголь, блокируя определенные процессы научного мышления, освобождает другие, не менее важные. Осталось только понять, как обратить это свойство на пользу,

а не во вред науке и ее творцам. Попутно констатируем, что должных рецептов еще не придумано.

По заключению специалистов, наиболее распространенными при изучении международных отношений являются все же такие общенаучные методы, как наблюдение, изучение документов, системный подход, моделирование. Широкое применение находят развивающиеся на базе общенаучных подходов прикладные междисциплинарные методы (контент-анализ, инвент-анализ, когнитивное картирование и др.), а также частные методики сбора и первичной обработки данных. Заодно отмечалось, что разница между этими методами носит достаточно относительный характер: одни и те же методы могут выступать и в качестве общенаучных подходов, и в качестве конкретных методик[102].

Наблюдатели прогнозируют, что задачей теории международных отношений ближайших лет будет разработка методов, с помощью которых можно точнее понять, каким образом мышление акторов воздействует на формирование их интересов и идентичности, не впадая при этом в замкнутый круг псевдообъяснений или в квазифилософский жаргон[103]. Публицисты-международники или дипломатические представители, не владеющие никакой научной методикой, конечно, могут накопить громадный багаж интуитивных и эмпирических знаний о международных отношениях, но они вряд ли будут соответствовать критериям научного знания.

Каждый аналитик имеет свой набор приемов и техник. Известный журналист из «Литературной газеты» Ю. Рост как-то пошутил по схожему поводу: «У одного есть агентура, которая ему сливает информацию. Другой проникает в ЦРУ с вставленным в глаз фотоаппаратом и, моргая, снимает эту информацию. Это вопрос технологии. И индивидуального выбора»[104]. Информационные объекты условно подразделяются на два вида. На обладающие количественными показателями, и те, которым присущи качественные характеристики.

Отсюда важно иметь представление, что применение того или иного метода зависит от самого объекта и задач исследования, а также от наличных материальных средств. В принципе с этим тезис согласны и британские социологи Д. Томпсон и Д. Пристли, которые внесли очень принципиальное уточнение в данный вопрос. «На практике, — указали они, — методы исследования определя-

ются тем, что изучается, так же, как и теориями различных философских школ. Хотя некоторые методы больше ассоциируются с конкретными точками зрения, чем другие, исследователи часто связывают методы со своими убеждениями и сами выбирают их»[105].

Тем не менее, выбор адекватных методов исследования остается непростой проблемой. Политологи Дж. Мангейм и Р. Рич предлагают следующий выход. Определившись, что надо изучить, мы должны решить, как это делать. Нужно разработать стратегию исследования. Основную роль здесь играют два соображения. Во-первых, следует выбрать метод или сочетание методов, которые позволили бы задать те конкретные вопросы, которые нас интересуют. В зависимости от точной формулировки проблемы исследования полезными могут оказаться та или иная стратегия или их сочетание. Таким образом, приемлемость данного метода исследования в значительной степени определяется тем, какую проблему мы взялись изучать.

Однако есть еще и второе соображение, которое можно было бы определить как возможность реализации. Поэтому мы должны быть уверены, что избранный нами метод или прием может быть успешно применен в тех конкретных условиях, с которыми нам предстоит иметь дело. В итоге, подходящий метод — это метод, максимально эффективный в условиях ограничений, накладываемый ситуацией исследования[106].

Итак, на первом этапе анализа необходимо обобщить информацию. Следующий этап — изучение собранных и соответствующим образом обработанных сведений на предмет выявления тенденций и перспектив развития. Третий этап анализа, независимо от использованных аналитических методов, состоит в обосновании заключений двух предыдущих. В основе заключений должны лежать установленные факты, а не просто чувства и эмоции. «Когда у меня есть проверенные данные, — пояснял известный московский адвокат Г. Резник, — я доверяю логике, а когда нет — интуиции. Иногда мне приходится жалеть о принятых решениях, но чаще виной тому бывает не интуиция»[107]. Необоснованные заключения, скорее всего, должны исключаться, какими бы верными они не казались, поскольку легко могут оказаться ошибочными и нанести ущерб.

Элементы информации о каждом объекте, которые мы собираем в процессе исследования, называются данными. Как только они получены, перед аналитиком начинает вырисовываться перспектива окончания работы. Теперь цель — уяснить, что именно мы получили для решения проблемы. Имеется ли какая-либо связь между поведением, которое надеемся объяснить, или лучше понять, с одной стороны, и факторами, которые, как представляется, помогут сделать это. Реализовать подобные установки можно при помощи широкого набора специализированных методов анализа. Среди них назовем процедуру и правила составления диаграммы связей, матрицы встреч, схемы потоков данных, временные графики, графики анализа визуальных наблюдений и оценки результатов[108].

В ассоциативных графиках применяются цифры, таблицы или геометрические фигуры для демонстрации связей между потенциальными или действительными участниками какой-либо организации или заинтересованной группы. С помощью ассоциативных диаграмм выявляются области общения людей, т.е. их увлечения и интересы, а также любая другая информация, которая свидетельствует об их совместной деятельности. Хотя все контакты могут оказаться важными, аналитик в первую очередь стремиться выявить самые прочные. Позднее вспомогательные связи могут выступить на первый план, в зависимости от того, где будут приоритеты исследования.

Диаграмма связей показывает частоту встреч за какой-либо период времени, например за полгода. Каждая встреча в этом случае фиксируется отдельно на базе информации, полученной от наблюдателя, и материалов досье. Очевидно, что данные матрицы связей и диаграмма связей не противоречат друг другу, что подтверждает правильность последней. Если сотрудник способен каким-то иным приемом установить контакты между наблюдаемыми объектами, это также приемлемо. Мы можем здороваться каждый день по пути на работу и домой с практически незнакомым человеком. Каждое приветствие — связь, однако, не имеющая отношение к делу и маловажная.

Схемы потока информации — это диаграммы, показывающие каким образом происходят явления. Их целесообразно использовать для отображения механических процессов, взаимодействия

лиц и другой деятельности. Схемы потока информации показывают, каким образом происходит движение данных и обмен сведениями. Посол Финляндии в Москве Р. Ньюберг рассказывал, что он предпочитал лично встречаться с чиновниками, бизнесменами и журналистами, чтобы разобраться в массе слухов. «Я, — откровенничал дипломат, — должен быть хорошо и своевременно осведомлен, как будет реорганизовываться та или иная отрасль российской экономики или отдельная крупная компания, какие решения предполагает принять в обозримом будущем ваше правительство. Исходя из моей информации об этом наши министры или предприниматели будут готовить свои предложения российской стороне»[109].

Временные графики показывают время совершения событий. Например, свиданий участников какой-либо политической акции. Установленное время встреч облегчает прогнозирование будущих контактов, что позволяет делать перерывы в наблюдениях. Временной график рекомендуется использовать для регистрации происшествий и чей-либо активности. Последовательность и взаимосвязь текущих событий всегда подскажет, несомненно, временной график информационно-аналитической деятельности в перспективе. Кроме того, такая информация окажется весьма полезной при планировании исследовательских акций и мероприятий.

График анализа визуальных наблюдений является составной частью графика оценки результатов. Оба графика составляются по принципу разбивки сложной операции на составные элементы. Такой принцип имеет и другие преимущества. Он позволяет контролировать исследовательскую операцию с начала до конца и предупредить аналитиков, а значит, и ответственных за принятие решений о переменах в тенденциях, разрабатывать сценарии возможных действий, демонстрировать руководству ход процесса и т.д. График анализа визуальных наблюдений часто используют для изучения террористической деятельности.

Возможно, тут будет полезным применение ситуационного анализа. Он, по мнению социолога Г.Г. Дилигенского, проводится по очень простому принципу. Небольшая группа получает заранее сформулированную цель, список вопросов, на которые нужны ответы. Проблема структурируется, разбивается на составные части. Каждый пишет сценарий, по любой части работают два человека,



которые придерживаются противоположных взглядов. Дается жесткий регламент, чтобы докладчики не просто наслаждались своим красноречием. Потом редакционная группа пишет свои выводы. Так получается более-менее пригодный для работы материал[110].

Экспертам график анализа визуальных наблюдений позволяет разобраться в характере собранной информации. Применение метода в этой сфере дает возможность прогнозировать события или поведение участников. Такая информация часто требуется руководству для принятия решения. В указанных графиках принята одна и та же система символов: события представлены треугольниками и кругами. Треугольники символизируют начало и конец события, а также важнейшие моменты наблюдения или акции. В полном виде схема может получиться достаточно длинной, в зависимости от числа и детализации отображаемых событий. Можно облегчить сотрудникам наблюдение на последующих этапах, ознакомив их со схемами, так как они выявляют характерные особенности поведения объекта изучения. В поведении даже самых опытных политиков имеется определенная схема, хотя ее сразу трудно обнаружить.

Самый старый и испытанный метод анализа — изучение реальных дел. «Дела оперативного учета, — учит «формула» генерала Ф.Д. Бобкова, — позволяют видеть процессы, а не только отдельных людей. Изучайте процессы, и вы будете хозяином положения»[111]. Во всех общественных науках, особенно в политических, авторы любят использовать конкретные случаи из жизни, чтобы объяснить происхождение события. По сути, это повествование о явлении, которое длилось минуты, дни, месяцы или годы. В нем отражались наиболее значимые события и их причины, а также участники. С помощью этого метода ведется подготовка исследовательского персонала. Будущие аналитики изучают досье с наиболее интересными расследованиями, чтобы лучше изучить свои обязанности.

Опытные сотрудники используют метод изучения имевших место дел как орудие исследования текущих, пытаясь установить параллели и прогнозировать ход событий. Иногда этот метод позволяет установить почерк будущего перспективного политика путем сравнения характера его поведения с наблюдаемым и описанным в предыдущих отчетах. «Исследователи международных отношений, — заключал профессор Гарвардского университета Р.

Кеохейн, — могли бы с пользой использовать метод детективов, тщательно изучая и описывая события, затем уточняя механизм причинности, способный привести к данным результатам, и проверяя гипотезы на основе фактов. Критерием научного исследования служит не то, на сколько точные предсказания сложных явлений оно дает. Это невозможно в принципе, а то, насколько оно расширяет возможность предвидеть ход событий»[112].

С помощью вышеуказанных действий объект анализируется фактически только с внешней стороны, оставляя без внимания внутренний подтекст. Пробел восполняется за счет метода эмпатического понимания, который принципиально отличает социальные науки от естественных. Один из лидеров неопозитивизма К. Гемпель еще в 1942 г. выразил его содержание следующим образом. «Историк, — писал он, — как нам говорят, представляет себя на месте личностей, вовлеченных в события, которые он хочет объяснить; он пытается осознать так полно, как только возможно, обстоятельства, в которых они действовали, и мотивы, которые влияли на их действия; и благодаря этому воображаемому самоотожествлению со своими героями он приходит к пониманию и тем самым к адекватному объяснению событий, которыми он занимается»[113].

Другими словами, суть метода сводится к оценке явлений не со стороны, а как бы изнутри, с точки зрения мотивов и предпочтений участников какого-либо процесса. Этим приемом уже пользовались В. Пикуль и другие отечественные романисты, но у аналитика он должен строиться не на фантазиях и воображении, а на документально обоснованной базе. «Наиболее талантливые исследователи, — свидетельствовал британский историк Р. Кобб, — демонстрируют готовность прислушиваться к словам документа, идти вслед за каждой его фразой, даже неразборчивой... с тем, чтобы услышать, что именно было сказано, с каким ударением и каким тоном»[114].

Основное назначение всех аналитических методов — обработать собранные данные, установить важные взаимосвязи и выявить их значение для выполняемой задачи или проекта. Перенять методы не такая уж сложная задача. «После того, — отмечал М. Доган из Калифорнийского университета, — как трудоемкий процесс изобретения и начальной апробации завершен, метод может

быть использован кем угодно — как при наличии, так и при отсутствии творческого воображения»[115]. Необходимо отдавать отчет, что методы исследования зависят от его задач. Направление и приемы работы, подходящие для решения одних вопросов, могут оказаться непригодными для других. Во всем нужны чувство меры и здравый смысл.

## **ПРИМЕЧАНИЯ**

1. Российские вести. — 2004. — 15-21 дек.
2. *Салмин А.М.* Изнанка внешней политики: внутренние факторы в системе связей, обстоятельств и проектов РФ // *Полития.* — 2001. — № 5. — С. 141.
3. *Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. — М., 2004. — С. 26-27
4. *Диев В.С.* Управленческие решения: неопределенность, модели, интуиция. — Новосибирск, 1998. — С. 32.
5. Мир политической науки. Кн. I. Категории. — М., 2004. — С. 384.
6. Теория международных отношений: Хрестоматия. — М., 2002. — С. 268-270.
7. *Ярмак Ю.В.* Политические решения: теория и технологии. — М., 2005. — С. 198.
8. *Кокошин А.А.* О политическом смысле победы в современной войне. — М., 2004. — С. 14-15.
9. *Загорский А.* Экспертное сообщество и внешнеполитический истеблишмент // *Pro et Contra.* — 2003. — Т. 8. — № 2. — С. 8-9.
10. *Шебаршин Л.В.* Рука Москвы: Записки начальника советской разведки. — С. 103.
11. *Лавров С.* Россия сделала для себя суровые выводы // *Международная жизнь.* — 2004. — № 10. — С. 9.
12. Политический журнал. — 2004. — № 36. — С. 45.
13. Современные международные отношения. — М., 2000. — С. 463-464.
14. *Делягин М.Г.* Россия после Путина. — М., 2005. — С. 369.
15. Россия в глобальной политике. — 2005. — Т. 3. — № 5. — С. 59.
16. *Косолапов Н.* Становление субъекта российской внешней политики // *Pro et Contra.* — 2001. — Т. 6. — № 1/2. — Ч. I. — С. 7-8.
17. *Макнамара Р.* Путем ошибок — к катастрофе. — М., 1988. — С. 17.

18. *Дубинин Ю.В.* Амбахадор! Амбахадор! Записки посла в Испании. — С. 24.
19. *Алексеева Т.* Миражи политического реализма // *Космополис*. — 2006. — № 1. — С. 33-34.
20. *Хилсман Р.* Стратегическая разведка и политические решения. — М., 1957. — С. 167.
21. *Арон Р.* Избранное: Измерение исторического сознания. — М., 2004. — С. 367.
22. Современная Европа. — 2005. — № 2. — С. 7.
23. *Райс К.* Во имя национальных интересов // *Pro et Contra*. — 2000. — Т. 5. — № 2. — С. 111.
24. *Такман Б.* Августовские пушки. — М., 1972. — С. 125.
25. *Кортунов С.* О механизме принятия внешнеполитических решений // *Вестник аналитики*. — 2003. — № 3. — С. 23.
26. *Иванов И. С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. — М., 2000. — С. 20.
27. Конституционно-правовой механизм внешней политики. — М., 2004. — С. 10-11.
28. Политические исследования. — 2004. — № 2. — С. 147-148.
29. Прикладная политология: Словарь-справочник. — М., 2004. — С. 140.
30. Теория международных отношений: Хрестоматия. — С. 170.
31. Российская Федерация сегодня. — 2006. — № 13. — С. 31.
32. *Рудницкий А.Ю.* Контуры новой политики // *Внешняя политика современной России*. — М., 2000. — С. 15.
33. *Шевченко В.Н.* Повседневная жизнь Кремля при президентах. — М., 2004. — С. 82-83.
34. *Примаков Е.М.* Восемь месяцев плюс... — М., 2001. — С. 86-87.
35. Стратегия России. — 2005. — № 4. — С. 15.
36. Российская Федерация сегодня. — 2005. — № 7. — С. 24.
37. Труд. — 2005. — 20 дек.
38. *Playboy (Россия)*. — 2005. — Март. — С. 110.
39. *Кокошин А.А.* Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. — М., 2003. — С. 85.
40. *Линч А.* Реализм российской внешней политики // *Pro et Contra*. — 2001. — Т. 6. — № 4. — Ч. II. — С. 158.
41. Россия между Западом и Востоком: мосты в будущее. — М., 2003. — С. 223-224.
42. *Diplomat*. — 2004. — № 8. — С. 9.

43. *Ерофеев В.И.* Дипломат: книга воспоминаний. — М., 2005. — С. 249.
44. *Кузьмин Э.Л.* Дипломатическое и деловое общение: правила игры. — М., 2005. — С. 13.
45. Дипломатический вестник. — 2004. — № 12. — С. 121.
46. *Демидов В.А.* Россия: политика и политики. Правление В. Путина. — Новосибирск, 2005. — С. 71.
47. *Эллюэль Ж.* Политическая иллюзия. — М., 2003. — С. 84-85.
48. Pro et Contra. — 2003 — Т. 8. — № 2. — С. 105.
49. *Архипова Н.О.* Теория и практика неофициальной дипломатии // Федерация. — 2005. — № 8. — С. 19.
50. Япония сегодня. — 2000. — № 4. — С. 19.
51. Аргументы недели. — 2008. — № 6. — С. 3.
52. Итоги. — 2006. — № 47. — С. 39.
53. *Славин В.* Первая социалистическая // Военно-космическая обзора. — 2007. — № 6. — С. 103.
54. *Диксон П.* Фабрики мысли. — М., 2004. — С. 100.
55. Цит. по: *Диксон П.* Фабрики мысли. — С. 141.
56. *Нарочницкая Н.* «Аналитические институты» — глаза, уши и мозг Америки // Наш современник. — 2004. — № 3. — С. 185.
57. Политический журнал. — 2006. — № 11. — С. 19-20.
58. *Рич Э., Уивер К.Р.* Пропагандисты и аналитики: «мозговые центры» и политизация экспертов // Pro et Contra. — 2003. — Т. 8. — № 2. — С. 71-74.
59. *Диксон П.* Фабрики мысли. — С. 44-47.
60. Политический журнал. — 2006. — № 11. — С. 20.
61. Pro et Contra. — 2003. — Т. 8. — № 2. — С. 82.
62. *Фогель Г.* Консультирование германской внешней политики и отношения с Россией // Pro et Contra. — 2003. — Т. 8. — № 2. — С. 98.
63. Политический журнал. — 2006. — № 16. — С. 67.
64. *Баффет У.* Эссе об инвестициях, корпоративных финансах и управлении компаниями. — М., 2007. — С. 51.
65. Компас. — 2006. — № 17. — С. 34.
66. Цит. по: *Диксон П.* Фабрики мысли. — С. 57.
67. Независимая газета. — 2008. — 27 февр. — НГ наука. — № 3.
68. *Переслегин С.* «Умные танки» в обороне и наступлении // *Диксон П.* Фабрики мысли. — С. 490.
69. Россия в глобальной политике. — 2007. — Т. 5. — № 3. — С. 146-147.
70. Свободная мысль. — 2006. — № 9/10. — С. 173.

71. Отношения России и Запада в преддверии встреч «большой восьмерки». — М., 2006. — С. 66.
72. Политический класс. — 2006. — № 2. — С. 85.
73. Политический журнал. — 2004. — № 17. — С. 62.
74. Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. — 2007. — Вып. 4. — С. 128.
75. Forbes (Россия). — 2007. — № 12. — С. 64.
76. Политический журнал. — 2005. — № 30. — С. 64.
77. Независимая газета. — 2007. — 18 февр.
78. Россия в глобальной политике. — 2008. — Т. 6. — № 1. — С. 135-136.
79. Независимая газета. — 2007. — 18 февр.
80. Pro et Contra. — 2003. — Т. 8. — № 2. — 104.
81. Политический журнал. — 2005. — № 33. — С. 28.
82. *Лайн Р., Тэлботт С., Ватанабе К.* Взаимодействие с Россией // Экономические стратегии. — 2006. — № 8. — С. 20.
83. *Меликова Н.* Фабрики невостребованной мысли // Независимая газета. — 2007. — 18 февр.
84. Наука в Сибири. — 2008. — № 10. — С. 8.
85. Политический класс. — 2006. — № 9. — С. 25.
86. Независимая газета. — 2008. — 27 февр. — НГ наука. — № 3.
87. Независимая газета. — 2008. — 28 февр.
88. См.: *Косолапов Н.* Международные отношения: эпистемология и методы исследования // Мировая экономика и международные отношения. — 1998. — № 3. — С. 69.
89. *Цыганков П.А.* Международные отношения. — М., 1996. — С. 74.
90. Век. — 2000. — 23 февр.-2 марта.
91. Отечественная история. — 1994. — № 4/5. — С. 76.
92. См.: *Маслов Н.Н.* Марксистско-ленинские методы историко-партийного исследования. — М., 1983. — С. 38-154.
93. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. — Т. 39. — С. 67.
94. *Фроянов И.Я.* Погружение в бездну: (Россия на исходе XX века). — СПб., 1999. — С. 8.
95. Международная жизнь. — 2000. — № 12. — С. 24.
96. Политическая наука: Пробл.-темат. сб. — 2000. — № 4. — С. 46.
97. *Косолапов Н.* Международные отношения: эпистемология и методы исследования // Мировая экономика и международные отношения. — 1998. — № 3. — С. 71.

98. *Ньюман Л.* Анализ качественных данных // Социологические исследования. — 1999. — № 12. — С. 112.
99. Век. — 2001. — 19-25 янв.
100. Новости теплоснабжения. — 2001. — № 4. — С. 43.
101. Человек. — 1997. — № 6. — С. 174.
102. *Цыганков П.А.* Международные отношения. — С. 104.
103. *Кеохейн Р.О.* Международные отношения: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления. — М., 1999. — С. 448.
104. Коммерсантъ. — 1997. — № 43. — С. 17.
105. *Томпсон Д., Пристли Д.* Социология: Вводный курс. — М.-Львов, 1998. — С. 466.
106. *Мангейм Дж.Б., Рич Р.К.* Политология. Методы исследования. — М., 1997. — С. 30-31.
107. Коммерсантъ-Власть. — 2002. — № 41. — С. 65.
108. См.: Экономическая разведка и контрразведка. — С. 248-259.
109. НГ Дипкурьер. — 2002. — 4 нояб.
110. Политика. — 2002. — № 2. — С. 216.
111. Диалог. — 2000. — № 10. — С. 83.
112. *Кеохейн Р.О.* Международные отношения: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления. — С. 441.
113. *Гемпель К.* Функция общих законов в истории // Время мира: Альманах. Вып. 1. — Новосибирск, 2000. — С. 22.
114. *Cobb R.* Modern French History in Britain. — Oxford, 1974. — P. 14.
115. *Доган М.* Политическая наука и другие социальные науки // Политическая наука: новые направления. — С. 124.

## **Глава 2. ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

### **1. ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ**

Аналитик всегда будет сталкиваться с дилеммой: где находится начало решения, и какие обстоятельства дают ему толчок к жизни. Ведь кто-то или что-то на самом деле инициирует старт подготовки и принятия тех или иных внешнеполитических акций. Кто или что? Гуляет по свету много версий в качестве ответа. Среди них называют давление общественного мнения и агрессивные кампании в средствах массовой информации, многочисленные митинги и демонстрации у стен правительственных зданий и обращения лидеров политических партий. Напекают на настойчивые рекомендации мудрых советников или тихий шепот жен и любовниц лиц, принимающих стратегические решения. Указывают, наконец, на то, что, к сожалению, стало модой в российской политике, а именно на «проплату» заинтересованными олигархами круглой суммы какой-нибудь части депутатского корпуса и т.д. Все приведенные версии инициаторов и инициатив внесения общественной проблемы в повестку дня достаточно часто встречаются в современной политике[1].

Однако, чтобы понять природу и значение этого явления в процессе принятия решений, следует определить смысловую нагрузку самого термина «повестка дня». Еще в начале 1970-х годов американские исследователи М. Маккоумз и Д. Шоу, анализируя приоритеты избирателей, ввели в политическую науку два новых понятия. С одной стороны, собственно «повестку дня» как набор сюжетов и проблем, считающихся наиболее важными в тот или иной отрезок времени. С другой, «установление повестки дня», т.е. внедрение данного набора в сознание аудитории.

Дальнейший анализ позволил выявить внутри повестки дня как минимум три вида не полностью совпадающих повесток. Во-первых, личную или внутреннюю повестку дня, охватывающую наиболее важные для самого индивида политические проблемы. Во-вторых, межличностную повестку дня, т.е. систему приоритетов в отношении тех проблем, которые индивид обсуждает с членами



своей микрогруппы. В-третьих, предполагаемую общественную повестку дня, т.е. представления индивида о том, какие проблемы наиболее важны для того сообщества, к которому он принадлежит.

В последствии, Дж. Диаринг и Э. Роджерс при обобщении многочисленных исследований установления повестки дня построили модель, показывающую, как взаимодействуют между собой несколько конкурирующих повесток. Они выделили политическую повестку дня, которую устанавливает государство. Затем медиа-повестку, продвигаемую средствами массовой информации. И, наконец, публичную повестку дня, которая формируется в общественном мнении под влиянием двух предыдущих, а также под воздействием личного опыта. Считается, что данная «трехполюсная модель» описывает основные типы повесток дня и их взаимодействие между собой[2].

В отечественной политической литературе термин «повестка дня» зачастую трактовался очень узко, да и то применительно к партийным съездам и сходкам. «Повестка дня, — писал известный специалист по теории научного коммунизма В.Ф. Халипов, — перечень вопросов, подлежащих обсуждению на заседании (собрании, совещании); окончательно утверждается самими участниками проводимого мероприятия»[3]. В этой связи представляется более удачной формулировка из словаря Уэбстера. «Повестка дня, — говорится там, — есть перечень, план, набросок и тому подобное, того, что должно быть сделано, вопросы, которые должны быть утверждены или одобрены».

В чем преуспели отечественные исследователи, так в разъяснении того, что является выработкой повестки дня. Под ней подразумевается искусство или умение манипулировать повесткой дня для достижения максимальной вероятности принятия желательных решений. Многие процедуры социального выбора отличаются тем, что любой набор предпочтений может привести к различным результатам в зависимости от порядка голосования по пунктам повестки дня. В более широком значении это словосочетание используется и для характеристики усилий по внесению изменений в политические программы за счет добавления или изъятия отдельных вопросов[4].

История отечественной дипломатии только подтверждает правильность вышеприведенных слов и зависимость результата от

порядка рассмотрения вопроса в повестке дня и акцентов в его обсуждении. Так, самым тяжелым и мучительным для советской дипломатии в ООН, а точнее при подготовке к 29 сессии ее Генеральной Ассамблеи, являлось определение того самого «главного вопроса». Дипломаты попросили совета у министра А.А. Громыко, который запросто ответил: «Думайте сами». Стали размышлять, но в одном сошлись все. «Главный вопрос», на сей раз, не должен быть остро конфронтационным с США и Западом. Предпочтение решили отдавать разоружению и проблемам профилактического характера.

В результате, когда А.А. Громыко в своем выступлении на 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН предложил внести в повестку дня вопрос о запрещении воздействия на природную среду и климат в военных целях, это было встречено с интересом. Подчеркнем, что спустя годы весь цикл от изобретения «главного вопроса» до участия в принятии решений ООН по всем вопросам повестки дня его участник В. Л. Ибрагимов образно назвал «докторантурой высших политических и дипломатических наук»[5].

В научной литературе по проблемам принятия решений присутствует несколько вариантов схем, вскрывающих этапы формирования повестки дня. Ограничимся здесь лишь одним подходом, который был заимствован у зарубежных авторов и нашел прописку в отечественных исследованиях. Речь идет, прежде всего, об американских политологах Дж. Мангейме и Р.Риче. Они, в частности, склонялись к выделению трех этапов в формировании повестки дня, а именно: генерации требований, артикуляции и агрегирования и, наконец, собственно разработки повестки дня, т.е. рассмотрению проблемы на официальном уровне.

Пожалуй, только третий этап становится в полной мере достоянием гласности. Однажды на брифинге министр С.В. Лавров получил вопрос о повестке дня в российско-американских отношениях. «Ключевые проблемы повестки дня, — отреагировал дипломат, — были заключены нашими президентами на саммитах в Кемп-Дэвиде и на Си-Айленде. Там были даны предельно предметные совместные поручения соответствующим ведомствам двух стран. Они касаются самого широкого спектра проблематики, охватывают практически всю международную повестку дня и, разумеется, двусторонние отношения. В международной области это,

прежде всего, борьба с международным терроризмом, нераспространение оружия массового уничтожения, урегулирование различных конфликтов»[6].

Существует много разных факторов и условий, почему одни вопросы попадают в повестку дня, а другие нет. В значительной степени подобное происходит по той простой причине, что сама внешнеполитическая повестка дня формируется, как правило, несколькими участниками.

Прежде всего, это государство. Оно выбирает для внесения в повестку дня наиболее насущные и актуальные вопросы, решение которых является безотлагательным. Так, на совещании послов и постоянных представителей России за рубежом в июне 2006 г. Президент РФ особо подчеркнул, что следует не просто участвовать в работе по «глобальной повестке», но и вносить реальный вклад в ее формирование[7].

Во-вторых, это средства массовой информации, которые зачастую могут вносить дополнительную остроту в повестку дня. Основным свойством СМИ эксперты из Фонда эффективной политики считают выделение центра информационной повестки дня, который формируется самими СМИ. Порой независимо от действий и ньюсмейкинга власти. Это выражается в привлечении внимания и стягивание всех периферийных тем и сюжетов к смыслообразующему центру, задающему контекст и оценки. Отсюда СМИ всегда выражает недовольство, когда Президент «не реагирует» и «не обращает внимание» на происходящее, возведенное в СМИ в ранг «главного вопроса»[8].

В-третьих, это различные заинтересованные группы, общественные организации и политические партии, отстаивающие свои интересы. «Делать политику келейно, — подчеркивал секретарь Совета Безопасности РФ И.С. Иванов, — становится все труднее. Она все больше на виду. И она все больше доступна обществу, населению, которые в свою очередь, влияют на нее сильнее и сильнее»[9].

Через какие этапы проходят те или иные вопросы, чтобы попасть в публичный фокус повестки дня? В отечественной литературе по принятию политических решений в этой связи присутствуют ссылки на исследование так называемого «цикла поддержания внимания к вопросу» американского политолога Э. Даунса. Он

выделил пять основных стадий в рамках подобного процесса. Прежде всего, это предпроблемная стадия, когда проблема уже имеется в наличии, но пока не привлекает общественного интереса. Ею занимаются лишь отдельные эксперты и заинтересованные группы. Во-вторых, этап открытия вопроса для публики. В-третьих, стадия «цены прогресса», где встает и обсуждается вопрос о затратах для решения проблемы. В-четвертых, фаза ослабления интереса и, наконец, постпроблемная стадия, когда вопрос оттесняется на задний план другими сенсациями или акциями. Так, в самый разгар войны в Персидском заливе, во время косовского кризиса или саммита в Кемп-Дэвиде американские газеты и телевидение без усталости освещали эти события двадцать четыре часа в сутки. «Теперь же, — сетовал Г. Киссинджер, — за редким исключением, о них почти не вспоминают, хотя начатые ими процессы идут, и чем дальше некоторые из поднимаемых проблем остаются незакрытыми, тем меньше сохраняется шансов на их решение»[10].

Во внешней политике все проблемы являются по своей природе и происхождению комплексными. Как правило, они имеют взаимозависимые военно-аналитические, экономико-финансовые, социальные, дипломатические составляющие и, соответственно, последствия как временного, так и длительного характера. «Общее направление измерений мировой политики и мировой экономики, — констатировал посол А.Е. Бовин, — представляет собой результирующую сложнейшего переплетения и столкновения разнородных и разнонаправленных интересов»[11]. Закономерно, что сегодня изменился удельный вес тех или иных тем. Например, если раньше большую часть времени на переговорах занимала двухсторонняя тематика, то сейчас преобладают глобальные и региональные проблемы. Все весомее звучат «сквозные» кризисные вопросы — терроризм, наркотрафик и оргпреступность.

Изучение реальных, часто не видных на поверхностный взгляд тенденций и противоречий является альфой и омегой политического анализа. Иначе получится экспертиза без направленности на понимание анализируемых процессов и без реальной политической задачи. «Взвешенный анализ мировой обстановки, — подчеркивал посол Э.Л. Кузьмин, — правильный учет соотношения сил на международной арене являются важнейшим условием

выработки подлинно научных, глубоко обоснованных рекомендаций в области внешней политики»[12].

В этом процессе важно уметь различать и отделять текущие проблемы от ключевых для того, чтобы затем сделать соответствующие упреждения и выводы в формировании внешнеполитической повестки дня. Иначе неизбежны новые проблемы и осложнения. В свое время, как верно подметил С. Коэн, Россия согласилась на временное военное присутствие США в Центральной Азии и предоставила помощь в борьбе с талибами, казалось бы, в общих интересах защиты от терроризма и наркотиков. Но военная фаза операции в Афганистане закончилась. Военное же присутствие США оказалось совсем не временным, а поток наркотиков из Афганистана в Россию вырос в несколько раз. Американское командование заключила соглашение с полевыми командирами, а их экономика – наркотики.

Следует четко представлять, что «принятие решения» и «решение проблемы» вовсе не тождественные понятия. В переговорной практике существует даже специальный метод, который прекрасно иллюстрирует их взаимосвязь и разницу. Суть этого, кстати, так и называемого метода «решения проблем», состоит в том, чтобы для каждого из вопросов, по которым существовали расхождения между разными участниками, определялась некая условная модель оптимального решения, либо разрабатываемого с помощью компьютера, либо определяемого логическим анализом. Затем данная модель сопоставлялась с интересами и позициями сторон. А после этого уже определялось конкретное содержание переговоров. Они то и должны были состоять из процесса торга и обмена уступками для определения того, кто и чем должен пожертвовать ради достижения согласованного и взаимоприемлемого решения[13].

В политическом аспекте лучше всего связь и отличия понятий «принятие решения» и «решение проблемы» становятся наглядными и ощутимыми сквозь призму рассуждений Е.М. Примакова о центральном моменте в ядерном разоружении. «Чрезвычайно важны, — замечал он, — непосредственно связанные с борьбой против международного терроризма реальные действия в области нераспространения всех видов оружия массового уничтожения. Мировое сообщество, несмотря на принятые меры, основной из которых стало подписание большинством государств Договора о

нераспространении ядерного оружия, на деле все-таки оказалось пассивным. Какие шаги следует предпринять, чтобы затруднить процесс перехода ряда стран, особенно тех, которые погружены в региональные конфликты, в разряд «ядерных», – вопрос непростой. Но трагедия 11 сентября требует заняться этим вопросом вплотную. Думается, что это – одна из главных задач и для российской дипломатии, и для российских спецслужб. Тем более, что «неофициальные» ядерные и большинство «пороговых» государств расположены вблизи от российской территории»[14].

Формирование повестки дня зависит от многих причин, в том числе исторических. Даже самые давние события могут оставаться политически актуальными. «Противоречия в треугольнике Британия – Франция – Германия, — свидетельствовал в этой связи главный редактор журнала «Космополис» Д. Драгунский, — мощно подпитываются историей. Ничто не забыто: ни континентальная блокада, ни франко-прусская война, ни верденская мясорубка. Не говоря уже об Эльзасе, Лотарингии и Саарской области. Недавно в Интернете я прочитал статью британского либерала Дж. Бланделла, в которой вроде бы в шутку говорится: не худо бы отвоевать Кале. Значит, Столетняя война не забыта тоже»[15].

Очевидно, что политики и дипломаты, принимающие внешнеполитические решения, действуют не в космическом вакууме. На их поведение и позицию оказывают сильное влияние геополитические факторы, характер внутренней политики, экономический потенциал, научный и технический прогресс, а также остальные объективные причины. Вряд ли кто возразит, что создание ядерного оружия коренным образом изменило характер международной политики в современную эпоху

Субъективные факторы и действия конкретных лиц также оказывают немалое влияние на формирование повестки дня, внося иной раз в нее остроту и импровизацию. Так, в августе 1993 г. во время визита в Варшаву Б.Н. Ельцин неожиданно заявил Л. Валенсе, готовому к сложному разговору по проблемам НАТО, что вступление Польши в Северо-атлантический альянс – внутреннее дело этой страны. Такое заявление сразу же было широко растиражировано по всему миру. И неудивительно, комментаторы усмотрели в нем согласие России на расширение НАТО на Восток. Надо особо подчеркнуть, что в подготовленных к визиту материалах подобного

пассажа не было. Так что, возможно, российский Президент просто симпровизировал[16].

Для того, чтобы проблема не исчезла из повестки дня, она должна получить общественное признание «снизу» и официальную поддержку «сверху», что требует, как правило, определенного согласования позиций и баланса сил. Для достижения подобного «объективированного» необходимого состояния надо иметь ряд предпосылок.

Во-первых, проблема должна быть артикулирована достаточно влиятельной группой интересов и поддержана общественным мнением.

Во-вторых, проблема должна быть озвучена и распространена в средствах массовой информации с тем, чтобы сделать информацию о ней доступной для населения.

В-третьих, проблема должна быть принята со стороны государственных органов власти и переформулирована в официальной плоскости.

В четвертых, проблема должна быть «решаемой», т.е. иметь потенциальную перспективу на ее преодоление с помощью находящихся под контролем государственных органов ресурсов и времени, в рамках существующих норм и процедур.

Кроме того, существует ряд «субъективированных» характеристик, которые связаны с ценностными ориентациями и идеологическими воззрениями, психологическими установками и социальными знаниями акторов, участвующих в определении общественно-политической проблемы. К числу «субъективированных» факторов, влияющих на формулирование проблемы, можно отнести следующие.

Прежде всего, плюрализм субъективных видений и оценок характера проблемы, связанный с множественностью затронутых социальных групп, имеющих дифференцированные интересы и ценности.

Затем, доминирующую роль в официальной формулировке проблемы играют политическая элита, бизнес и СМИ, облекающие ее в выгодную для них форму.

И, наконец, эмоционально-психологическая окраска проблемы, которая может вызывать симпатию или антипатию, участие или отчуждение, беспокойство или равнодушие[17].

Другими словами, лица принимающие решения подвергаются самому разнообразному воздействию и давлению. В Российской Федерации к ним причисляются кризисное состояние общества, пробуксовка реформ, засилье бюрократии, централизма и практически беспредельная коррумпированность госаппарата относятся к тем внутренним условиям, которые не могут не сказываться на способности страны отстаивать свои международные позиции, проводить эффективную внешнюю политику.

В отечественной прессе регулярно появлялись публикации о таинственном исчезновении средств, полученных в виде помощи от международных организаций. В исследовании фонда ИНДЕМ под названием «Диагностика российской коррупции» приводились анонимные интервью высокопоставленных экспертов. Они без тени смущения утверждали, что многие кредиты, особенно представлявшиеся отдельными европейскими странами, сопровождалась так называемыми «откатами» в 10-30% [18].

Попытки отдельных лиц сломать или преодолеть негативные стереотипы в процессе формирования внешнеполитической повестки дня часто наталкивались в правящих кругах на активное сопротивление. К примеру, определенные успехи были достигнуты при создании Союза России и Белоруссии. Но вокруг него не стихала кулуарная борьба. Так, одним из последовательных сторонников развития отношений со странами СНГ, и в первую очередь с Белоруссией, за интеграцию на деле, а не на словах выступил Д. Рюриков. В конечном счете за то и пострадал. Весной 1997 г., когда готовился очередной союзный российско-белорусский договор, за излишнюю активность и инициативы в этом вопросе он был уволен из службы помощников президента [19].

И все же, несмотря на постоянно нависающую над послом или дипломатическим работником угрозу быть непонятым в центре, они должны объективно и честно информировать о делах в стране пребывания. «Точность, своевременность и полнота информации, поступающей из посольств и по другим каналам, — подчеркивал посол Э.Л. Кузьмин, — это, по сути дела, кровеносная система, обеспечивающая нормальное функционирование, да и саму жизнедеятельность всего внешнеполитического механизма. Любые препоны на пути этого животворного тока — прямая угроза рациональности принимаемых решений, в результате чего мотор



выработки политики начинает давать сбои и грозит выйти из строя. Любые попытки приукрасить информацию, а тем более исказить ее в угоду своекорыстной опасны и должны, думается, пресекаться самым решительным образом»[20].

От кого практически зависит формирование внешнеполитической повестки дня? Для наглядности возьмем конкретный пример. Сегодня формированием повестки дня по линии Россия – Европейский Союз занимаются Президент РФ, Правительство, МИД, помощник Президента РФ С. Приходько и специальный представитель Президента РФ по вопросам развития отношений с Европой С. Ястржембский. Они взаимодействуют следующим образом. «Между мною, — пояснял последний, — и помощником Президента по внешней политике С. Приходько нет никакой «китайской стены», как нет ее между нами и Г. Грефом, В. Христенко, В. Ивановым – помощником Президента, который курирует пространство внутренней безопасности в отношениях Россия – ЕС. Мы обслуживаем Президента в его внешних контактах. Наше предназначение – быть стыковым механизмом с другими институтами исполнительной власти, прежде всего с МИД, который является координирующей силой во внешней политике. Наличие квалифицированных игроков в этом перенасыщенном пространстве – не минус, а плюс»[21].

Любой вопрос или проблему можно снять с повестки дня, либо переформулировать и выхолостить в выгодную для себя форму. В переговорном процессе с такой задачей дипломаты сталкиваются довольно часто, особенно если того желает начальство. Порой эти шаги требуют высокого мастерства и оригинальных формул. Само собой, ввод советских войск в Афганистан не стоял, разумеется, в повестке дня Конференции по разоружению. Тем не менее, когда открылась ее зимняя сессия в феврале 1980 г., большинство делегаций дали свою оценку новой советской акции. «Мне, — вспоминал В.Л. Исраэлян, — пришлось тоже «отстреливаться», пользуясь мало на кого действующими официальными документами. В частных же беседах я старался уговорить коллег-послов других стран не отвлекаться от разоруженческой тематики «непродуктивными», как я их называл, спорами об Афганистане»[22].

Иногда бывает так, что из-за глубоких разногласий по внешнеполитической повестке дня принимаются чисто технические ре-

золюции или ограничиваются просто регистрацией проблемного эпизода в надежде выиграть время и т.д. Причина их лежит на поверхности. «Иракский опыт, — разъяснял С.В. Лавров, — побуждает с осторожностью относиться к вынесению спорных, вызывающих прямо противоположные оценки вопросов в повестку дня Совета Безопасности. Порой из-за глубоких разногласий по сути таких вопросов по ним принимаются почти техническое решение, лишь как бы фиксирующее наличие проблемы»[23].

Конечно, не все дипломатические бумаги имеют такое ничтожное предназначение. Формирование и уточнение внешнеполитической повестки дня является фактически постоянным процессом и находит отражение в специальных документах. Тот же МИД РФ в двухсторонних отношениях часто прибегает к практике заключения протоколов о сотрудничестве. Они являются обычными типовыми документами, где перечисляются те темы, по которым дипломаты ведут консультации между двумя внешнеполитическими ведомствами. В список тем включается перечень самых острых международных проблем. Достаточно сослаться на содержание протокола о сотрудничестве в области безопасности, который подписали российский и израильский министры иностранных дел.

Конфликты по поводу формирования повестки дня сглаживаются различными формулами согласования интересов, будь-то саунная дипломатия или встреча без галстуков. В свое время газеты много иронизировали по поводу поездки министра иностранных дел РФ Е.М. Примакова с супругой на выходные в Рейнскую долину по приглашению К. Кинкеля. Поехали, злословили журналисты, де развлекаться, дегустировать вина и т.д. «А ведь во время этой поездки, — разъяснял министр, — равно как и тогда, когда мы принимали Клауса с его женой Урсулой под Москвой, не только обсуждались попытки развязки по НАТО, но и устанавливались настоящие дружеские отношения, позволившие в будущем, когда это нужно, звонить по телефону друг другу, искать и находить достаточно сложные решения по самому широкому кругу вопросов»[24].

Повестка дня для страны на международной арене, как правило, формируется на базе системы ее внешнеполитических приоритетов. Приоритетами страны во внешней политике являются ее долговременные интересы, реализуемые через взаимодействие с другими государствами. Выделение приоритетов представляет до-

вольно сложную задачу, ибо приходится учитывать групповые и общенациональные интересы, которые за ними стоят. Постоянно возникают вопросы: Что делать в первую очередь? Какая проблема является наиболее важной? Куда направлять основные ресурсы и усилия?

В современной России приоритеты внешней политики, в конечном счете, формируются главой государства в соответствии с Конституцией РФ и законами. В эпоху Б.Н. Ельцина они получили воплощение в Концепции внешней политики России, которая была принята в 1993 г. Этот документ расставлял внешнеполитические приоритеты страны в следующем порядке. На первое место ставились страны содружества, на второе – контроль за вооружением и международная безопасность, на третье – содействие экономической реформе. Далее перечислялись страны и регионы в порядке их значимости для интересов. Список возглавляли США, а затем следовали Европа, АТР и Китай, Южная и Западная Азия, Ближний Восток, Африка, Латинская Америка.

Однако внешняя политика в ельцинский период носила реактивный характер. Москва фактически не формировала повестку дня, а лишь реагировала на внешнеполитические запросы или внутривнутриполитические шаги своих оппонентов. Так, российская дипломатия была вынуждена отвечать на выдвинутые Украиной условия вывода с ее территории ядерного оружия, на ее отказ совместно использовать и финансировать Черноморский флот, на идею белорусского руководства объединить денежные системы и на последовавший призыв интегрировать обе страны и т.д.

Внешняя политика России к XXI веку, по оценкам критиков, оказалась в тупике. Выход из него требовал не только практических действий, но и выработки, по меткому выражению А.В. Торкунова, новой внешнеполитической философии., которая была, по его мнению, сформулирована В.В. Путиным в первом президентском послании Федеральному собранию в июле 2000 г. «Исходным положением новой внешнеполитической концепции, — замечал ректор МГИМО(У), — является тезис о том, что российская политика на международной арене должна быть прагматичной, ориентироваться на экономическую эффективность и приоритет национальных задач»[25].

С первыми шагами нового Президента РФ на международной арене был сделан ясный политический выбор в пользу Европы. Утвержденная им новая внешнеполитическая концепция определила два внешних приоритета – страны СНГ и Европейский Союз. В политическом словаре прочно закрепился термин «европейский выбор России». Авторитетные отечественные обозреватели, в свой черед, свели оперативные цели, достижение которых со временем позволит осознать и уточнить не вполне ясную еще стратегическую линию, к нескольким пунктам.

Первый. Сохранение максимально возможного объема суверенности России и постоянное и неуклонное наращивание этой суверенности.

Второй. Налаживание и поддержание неконфронтационных, а по возможности и партнерских отношений со всеми главными субъектами мировой политики, не впадая в зависимость ни от одного из них.

Третий. Сохранение максимального невооруженного контроля над канонической территорией своей исторической ответственности, т.е. над так называемым постсоветским пространством.

Четвертый. Сдерживание экспансии основных глобальных игроков, а именно США, ЕС, Китая, объединения исламских стран, на территории и интересы друг друга с тем, чтобы возможный конфликт этих игроков не заставил все еще ослабленную Россию делать выбор в чью-либо пользу.

Пятый. Определение методом проб и ошибок, т.е. чисто экспериментальным путем, своих искренних, а не конъюнктурных стратегических союзников и соответственно конкурентов и противников.

Шестой. Восстановление своего политического влияния и присутствия во внешнем мире до уровня, в какой-то степени приближающегося к тому, чем когда-то в этом смысле располагала Большая Россия, т.е. СССР.

Следует учитывать и то обстоятельство, что реальная жизнь гораздо сложнее и не все в ней укладывается в официальные документы и доктрины. Взять хотя бы идею о большом геостратегическом союзе России, Китая и Индии. Многие из аналитиков и экспертов отнеслись к ней скептически и критически. Однако эта концепция находит подтверждение в некоторых практических шагах

Кремля на внешней арене. Сошлемся для начала на сотрудничество в военной сфере. «Так что вполне может сложиться впечатление, — заключал В. Третьяков, — что президент Путин и военно-политический истеблишмент России приняли принципиальное решение о реализации этой теории, неофициально переведя ее в разряд геополитической доктрины»[26].

Наконец повестка дня во внешней политике сформулирована и наступает новый этап, связанный с ее реализацией на практике через механизм принятия решений. Как известно, Президент РФ определил темы повестки дня для встречи «большой восьмерки» в Санкт-Петербурге: энергетическая безопасность, борьба с инфекционными заболеваниями, образование. Они в целом не вызвали возражений у других партнеров по клубу. Но характерно, российская интерпретация не всегда совпадала на 100% с тем, что хотели бы решать другие. Для России энергетическая безопасность означает надежность обеспечения национальной экономики и населения, а также зарубежных потребителей всевозможными видами энергоносителей с минимальным ущербом для экологии. А для Запада главным являлось бесперебойность поставок ему нефти и газа из российских недр. Отечественной дипломатии еще предстоит огромная работа по усилению своих позиций и доказательству своей правоты.

## **2. РАССМОТРЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВ**

В процесс принятия внешнеполитических решений разработку и рассмотрение различных курсов действий часто называют альтернативами или вариантами. Ведь всякое решение представляет собой по сути дела дилемму о том, чтобы принять решение или отложить его. «Определяющей проблемой политики, — утверждал американский политолог К. Макгроу, — является проблема выбора»[27]. Неслучайно, что именно она рассматривается в качестве одной из актуальных в теории международных отношений. Вполне естественным считается и то, что много усилий и времени тратится на оценку и обсуждение выгод и издержек.

Разработка вариантов и различных внешнеполитических акций и проектов осуществляется в рамках государственных органов, а также по инициативе негосударственных структур. Причем в го-

сударственном аппарате идет непрерывное соперничество за каналы влияния и престиж. Чиновники и бюрократы быстро усваивают, что они должны бороться не только за свои собственные позиции и привилегии, но и за права своего родного ведомства.

Уже при работе над первым ежегодным Посланием Президента РФ Федеральному собранию в 1994 г. выяснилось, что материалы, присланные МИДом, откровенно слабые, безличные. Помощники, которые никогда не относились к посланиям главы государства как к формальности, видя в них канал влияния на Президента и общую политику, обратились к специалистам-международникам. Временная рабочая группа подготовила серьезный и концептуальный текст.

Однако, в отличие от руководителей других министерств, с А. Козыревым нормального творческого сотрудничества не получилось. Взяв для согласования уже подготовленный уже подготовленный для послания текст, министр иностранных дел вновь прислал свой, абсолютно новый, но такой же слабый, как и предыдущий вариант. Борьба вокруг двух этих текстов – мидовского и специалистов-международников – продолжалась еще некоторое время, пока на уровне первого помощника Президента РФ В. Илюшина не было принято окончательное решение поместить в Послание вариант МИДа. Оставалось только исправить в нем отдельные слова и самые вопиющие несуслазиды.

Кстати, при подготовке устных докладов Б.Н. Ельцина, представлявших его Послание, помощникам удавалось восстановить во внешнеполитических разделах некоторые идеи, исключенные из письменного текста. К устным выступлениям Президента министр иностранных дел относился спокойно. Они были лишь слова, комментарии, другое дело – письменный текст, который сразу же становился документом[28].

Формулирование внешнеполитического решения включает определение и оценку альтернатив, а также выбор из них наилучшей. Первый шаг в этом направлении касается реалистической оценки прошлого и настоящего положения ведомства или государства. «Внешняя политика, — утверждал патриарх отечественной дипломатии Ю. Добрынин, обращаясь к молодым коллегам, — никогда не начинается с чистого листа, она всегда соединяет в себе

элементы прошлого и настоящего, хорошего и противоречивого»[29].

Второй шаг связан с оценкой внутренней и внешней среды. О том, как конкретно определить сильные и слабые стороны альтернатив подсказывает прием из творческой лаборатории Г. Шахназарова. «Писал он материалы, — вспоминал Ф.М. Бурлацкий, — мелким, четким бисерным подчерком, был мастер сочинять удивительно логические абзацы и страницы текста с законченной мыслью. Его стиль анализа. Возможно, был навеян глубоким изучением гегелевской философии: тезис, антитезис, синтез. Он любил делить любое политическое действие на плюсы и минусы, калькулировать итог и делать ясные умозаключения»[30].

В аналитической работе иллюстрацией оценки внутренних сильных и слабых сторон могут быть ключевые показатели, такие как экономика или оборона. Возможности и угрозы обычно представлены внешними факторами, такими как конкуренция и соперничество на международной арене. При этом возможности и угроза являются как бы обратной стороной друг друга, т.е. угрозу можно рассматривать как возможность, и наоборот. Как определить угрозу? Вряд ли кто будет спорить, что от истолкования вызова во многом зависит ответ.

Следовательно, его интерпретация представляет собой не просто интеллектуальное упражнение, а стратегически важное действие, имеющее несколько аспектов. Определение и оценка возможностей и угрозы должно стать трамплином для мобилизации усилий. «С его помощью, — пояснял Зб. Бжезинский, — предстоит выявить, что можно поставить на карту, а также не только обнаружить сущность угрозы, но и хотя бы отчасти уловить ее сложную природу. Оно должно позволить провести грань между неотложными и более долгосрочными задачами. И, наконец, такое определение поможет разграничить долговременных союзников, временных партнеров, скрытых оппонентов и открытых врагов»[31].

На основе подобного анализа определяются критические моменты и портфель альтернатив. Они сравниваются и сопоставляются с уже имеющимися заделом и ресурсами, а затем выбираются стратегии, которые соответствуют провозглашенным целям и имеющемуся потенциалу. Самое место здесь поставить и задать следующие вопросы для прояснения ситуации. Учитываются ли

ваши ключевые возможности? Используются ли ваши преимущества? Как удовлетворяются потребности союзников и партнеров? Соответствует ли стратегия и действия допустимой степени риска? «Во внешней политике, — отмечал С.В. Лавров, — должен быть прагматизм, понимание и уважение взаимных интересов, реализуемых посредством договоренностей, которые отражали бы взаимную выгоду»[32].

Какие же условия влияют на успешную разработку и продвижения варианта на стадии формирования решения? По мнению Дж. Андерсона, выделяется четыре фактора. Во-первых, проект решения должен быть технологически обоснованным, т.е. ликвидировать причины, породившие определенную проблему, Во-вторых, он должен быть экономически обоснованным, где стоимость проекта должна быть релевантна решаемым в нем задачам. В-третьих, задуманное должно быть политически проходимым, т.е. получить необходимые согласования и публичную поддержку со стороны соответствующих депутатов и администраторов. В-четвертых, проект должен быть в целом позитивно принят населением, т.е. он должен получить известное согласие или одобрение «снизу». Таким образом, сочетание технологической и экономической обоснованности, политической проходимости «сверху» и известного согласия «снизу» создает комплекс необходимых предпосылок, без которых очень трудно рассчитывать на успешную перспективу прохождения разрабатываемого проекта решения на начальных этапах[33].

В совокупности подобные условия создают комплекс предпосылок для успешного продвижения альтернативного проекта. Естественно, что он протекает зачастую в атмосфере споров и столкновения интересов, ибо внешняя политика во многом определяется внутривнутриполитическим раскладом сил. «У нас там, наверху, — свидетельствовал посол и депутат Государственной Думы Ю. Квицинский, — борются между собой разные силы – одни более патристичные, национально ориентированные политики, а другие – представляют собой наследников Ельцина и тех времен, когда только и плясали под дудку Запада»[34].

Переговоры между соперниками, отношения которых носят преимущественно враждебный характер, будут успешными при следующих условиях: 1) если существует конфиденциальное



стремление к определению вопросов, относительно которых есть подлинный общий интерес или искреннее желание к переговорам (торгу); 2) если тщательно ограничены детали дискуссии по этим вопросам; 3) если есть понимание того, что соглашения будут прочными только тогда, когда у каждой из сторон существует интерес в их соблюдении.

Считается, что стороны имеют различные точки зрения на будущие отношения. Следовательно, заключение соглашений не исходит из общей солидарности интересов, из приверженности общим принципам или из чувства доброй воли. Наконец, ясно, что соглашения не будут прочными, если они не будут приняты искренне и одобрены высшим руководством каждого государства. Переговоры, которые предполагают наличие точки соприкосновения сторон, имеют сходство с картельными соглашениями, с соглашениями о перемирии и соглашениями, заключаемыми между противоборствующими сторонами. Правила войны, которые ведут к заключению таких соглашений, настаивают на точности используемых формулировок и терминов, наличии оговорки о сроках действия соглашения и уведомлении о завершении[35].

Часто ответ на актуальный вопрос спрашивают у экспертов. Американский исследователь К. Калхун считал вполне закономерной вещью, когда интеллектуалов привлекают к формулированию альтернативных возможностей. Потом приходят политики и принимают решения. Каждому из них хочется иметь несколько вариантов развития событий, с тем, чтобы было из чего выбрать. Интеллектуалы при этом должны оправдывать и обосновывать правильность предполагаемого решения какой-либо проблемы.

Однако предложения аналитиков бывают зачастую диаметрально противоположны. В принципе на рынке экспертных услуг можно найти весь спектр политических прогнозов и рекомендаций, отвечающих любому вкусу. Поэтому всякий политик стоит перед выбором, что предпочесть из множества предложений и рекомендаций? К сожалению, в тех случаях, когда в государстве отсутствует отлаженный механизм обобщения, обсуждения и оценки различных экспертных предложений, выбор политиков далеко не всегда бывает оптимальным.

Чаще всего они выбирают из поступивших от правительственных органов и внешних экспертов рекомендаций те предложе-

ния, которые им больше импонируют. Политики ищут в советах специалистов, прежде всего, подтверждение собственной правоты и аргументы в поддержку того решения, к которому они и без мнения экспертов склонялись интуитивно. Убедить их принять противоречащее их взгляду решение крайне сложно, хотя и таких случаев в истории политики немало[36].

Для селекции альтернатив в любой сфере международных отношений рекомендуется выполнить ряд операций. Начинать следует с определения границы области применения решения. Затем последовательно поставить цели, сформулировать ограничения, выяснить крайние решения, т.е. худший и лучший вариант, генерировать общее множество альтернатив, оценить полюсы и минусы каждого, охарактеризовать вероятность эффективности реализации решений, свести множество альтернатив к допустимым вариантам, соотнести эти допустимые альтернативы с эффективными вариантами и, наконец, выбрать оптимальный вариант.

Что отобрать в число критериев качественной оценки различных вариантов внешнеполитических решений сказать однозначно весьма сложно. Можно только предположить, что существенную помощь в этом плане окажут представления о некой идеальной модели, соответствие которой и позволяет сделать осознанный выбор. Любопытно, что у обозревателей с приходом Е.М. Примакова в здание на Смоленской площади невольно возникло ощущение, будто по его коридорам стал бродить призрак канцлера Российской империи, светлейшего князя А. Горчакова, нашептывающий министру и его советникам рецепты решения актуальных проблем. Дело даже не в том, что Е.М. Примаков высоко оценил историческую роль А. Горчакова, который «смог сделать на внешнеполитическом поприще для России XIX века больше, чем кто бы то ни было другой». Получилось так, что стратегические установки канцлера во многом были воспроизведены в конце XX века[37].

В целом принято оценивать различные альтернативы в международных отношениях в координатах «эффективность-результативность». Для начала неплохо для характеристики действенности способов решений внешнеполитической проблемы располагать двумя видами сведений. Во-первых, знать особенности взаимоотношений между сторонами. Во-вторых, располагать сведениями о группах людей, способных повлиять на решения. Дру-

гими словами необходимо иметь более или менее точное представление о факторах, влияющих на ход событий, и о том какое значение имеют эти факторы. Одновременно не стоит заблуждаться, что даже тотальная информированность не гарантирует оптимального выбора.

Иногда в дело вмешиваются принципы, а то и беспринципность. В 1989 г. венгерские власти затеяли эксперименты на тему рыночной экономики и просчитались. Их народное хозяйство оказалось на грани краха. Они явились в Бонн за финансовой помощью, поскольку Советский Союз в результате перестройки уже был некредитоспособен. Взамен предлагали предательство ГДР. Венгры обещали открыть свою границу с Австрией, чтобы тысячи отпускников из Восточной Германии смогли начать уходить на запад. Таким способом Венгрия предлагала боннским политикам «продырявить» Берлинскую стену, за что хотели получить миллиард западногерманских марок. И эта сумма им была выдана[38].

Заданные критерии дают возможность ранжировать альтернативы. Но даже самые выигрышные или приемлемые варианты могут в перспективе дать побочные, либо случайные последствия. Утверждают, что стратегия А. Горчакова не помогла России избежать крупного политического провала на Берлинском конгрессе 1878 г. Но главное, на что обратил внимание А.Л. Янов, российское содействие становлению Германии как великой военной державы завершилось октябрьской катастрофой 1917 г. «Во имя сиюминутных выгод, — сделал вывод историк, — Горчаков, ослепленный жадой реванша, всемерно способствовал созданию долговременного смертельного антагониста России, несопоставимо более опасного, нежели все ее вчерашние противники. Обязавшись сохранять тыл и фланги Пруссии во время войны с Францией в 1870 году, Горчаков, таким образом, несет ответственность за возникновение на русской границе могущественной военной империи, Второго Рейха»[39].

Имидж, сформированный прошлыми событиями, может дать определенную «подсказку» в принятии решения. Лично пережитые события в состоянии существенным образом предопределить оценку вновь происходящих событий и повлиять на выбор альтернатив. К тому же информация может подбираться в соответствии с уже сформировавшимися предпочтениями. В этой связи, Р. Джервис

выделил три типичные ошибки в ситуации принятия решения. Первая заключалась в преувеличении прошлого успеха. Люди, как правило, не ищут подлинных источников события, а выхватывают наиболее ярко представленную в данном контексте характеристику. Что происходит – важнее того, почему оно происходит. Поэтому модели прошлого легко переносятся даже на непохожие ситуации. Так, ЦРУ в попытке свергнуть Ф. Кастро в заливе Свиней полностью повторяло однажды удавшуюся в 1954 г. операцию в Гватемале. Только теперь результат был негативным.

Вторая ошибка связана со сверхуверенностью. В процессах принятия решений все концентрируется на избранной альтернативе при полном игнорировании всех прочих возможностей. Политики часто даже не могут перейти на иное решение, находясь в полной уверенности, что именно данная стратегия является наилучшей. Вспомним историю советско-германского пакта о ненападении, заключенного 23 августа 1939 г., и последствия для страны. Представляется, что договор вообще был малонадежен. Руководство Советского Союза, особенно И.В. Сталин и В.М. Молотов, явно переоценило его значение и слишком уверовало в прочность этого соглашения.

Третий просчет проистекает из-за нечувствительности к предрассудкам. Политики косвенно и прямо подталкивают своих сотрудников к сбору информации, которая поддерживает их ожидания и предпочтения. Сегодня мы имеем четкое представление о том, как подобным образом предоставлялась информация М.С. Горбачеву. Политик иной раз живет в мире, созданном им же самим. И даже не пытается открыть нарисованные на стене окна, пребывая в полной уверенности, что за ними – все правда. Поскольку окно сделано в соответствии с его представлениями об истине[40].

При рассмотрении альтернатив сплошь и рядом политики сталкиваются с различными ограничениями. Их спектр бывает очень широкий. Ограничимся констатацией значимости в процессе принятия внешнеполитических решений лишь некоторых и, прежде всего, правовых. В истории дипломатии известны факты, когда дипломаты даже потерпевших поражение государств умудрялись спасти территориальную целостность и защитить интересы своих держав путем выдвижения какого-либо универсального принципа,

выгодного для своей страны. Например, после разгрома наполеоновской армии над Францией нависла угроза расчленения, но ее тогдашний министр иностранных дел Талейран выдвинул на Венском конгрессе принцип «легитимизма», т.е. торжества законности, и тем самым отстоял границы Франции.

Многие главные источники международного гуманитарного права, несмотря на солидный возраст, продолжают действовать, оказывая позитивное влияние на цивилизационное развитие государств и народов, а также международных институций. Среди них Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и т.д.

Всегда существует соблазн обойти ограничения. Посол А. Адамишин доверительно рассказывал, что А.А. Громыко в узком кругу любил поучать своих подчиненных: «не тот прав, кто прав, а тот прав, у кого больше прав». В ход порой идут двойные стандарты. США, например, требует полной прозрачности ядерных программ таких стран, как КНДР и Иран, и закрывают глаза на то. Что Израиль уже давно имеет внушительный арсенал ядерного оружия. То же касается контроля за нераспространением ядерных технологий. «В этих вопросах, — комментировал начальник Генштаба Вооруженных Сил РФ Ю. Балуевский, — мы для них нежелательный конкурент. В то же время американцы передают такие технологии своим партнерам, тому же Израилю»[41].

Другим знаковым ограничителем при принятии решений выступают финансовые обстоятельства. Как патетически утверждал французский философ М. Сюрита, нет такой политики, над которой бы не возобладали бы деньги, поскольку нет политики, в которой бы деньги не решали бы все[42]. Состояние дел на международной арене лучшее тому подтверждение. Так, К. Бакиев после избрания на пост президента Киргизии на первой своей пресс-конференции заявил, что стране следует рассмотреть вопрос о целесообразности пребывания американского контингента на территории республики. Заявление встревожило Вашингтон. И, как это часто бывает в большой политике, все решили деньги. Министр обороны США Д. Рамсфелд пообещал Бишкеку беспроцентный кредит в 200 млн. долларов, что равнялось примерно 60% годового

бюджета Киргизии. Понятно, что К. Бакиев получил альтернативу, от которой трудно отказаться.

Известно, что процесс рассмотрения альтернатив и принятия внешнеполитических решений существенно отличается в атмосфере кризиса и надвигающихся экстремальных угроз от обычной ситуации. Политики вынуждены работать в напряженном режиме при острейшем дефиците времени, что приводит к сужению поля и диапазона возможностей, ограничивает способность выдвигать и рассчитывать другие варианты. Как следствие, возникает вполне осязаемая угроза сбиться на беспорядочные действия и наделать глупых ошибок. «Внешнеполитические проблемы, — утверждал известный исследователь процесса принятия внешнеполитических решений в условиях кризиса О. Холсти, — по сути своей комплексны, неопределенны, поэтому требуют ответов, основанных более на вероятностной качественной оценке, а не на точном просчете ситуации. Но именно способность к качественной оценке подвергается наибольшему воздействию стресса»[43].

Любопытно, что эпоха глобализации с очевидностью вывела интересную закономерность. Подавляющее большинство успешных бизнес-проектов последнего времени в основе своей не имели кропотливого расчета, ибо решения принималось быстро в условиях неопределенности. С этой точки зрения, недавние исследования Чикагского университета только подтвердили, что поведение агентов рынка определялось не здравым смыслом, а случайными рефлексивными импульсами. Последнее обстоятельство создавало определенные штампы. Люди видели закономерности там, где их вообще не было. Современный человек стремиться все учесть, боясь ошибиться. Тратится слишком много времени на сбор информации, что отодвигает момент принятия решения. Бизнес давно перестал быть сферой, где такой сбор приводит к цели. Слишком велика неявная взаимосвязь компонентов рынка, на котором господствует наитие[44].

И, как реакция, если раньше в зарубежных бизнес-школах студентов учили принимать решения, опираясь на информацию и логику, то теперь бросились в иную крайность. Стали практиковать формулирование решения до осмысления ситуации как метод натаскивания на интуицию. На что остается уповать в столь неоднозначной ситуации? Только вспомнить о ранее упомянутом эффекте

Парето с выводом, что 80% результата обеспечивается 20% затрат времени и ресурсов. Полагают, что в период глобализации правило 80/20 становится еще более жестким: 90/10, а чаще 99/1. Решающей становится не величина усилий, а точка их приложений.

Выбор этой возжеленной точки не имеет стандартных алгоритмов, а зависит, видимо, от личных качеств и квалификации аналитика. При обработке даже скудных материалов у него возможен всплеск каких-то догадок. Ведь опытный страж порядка, патрулируя улицу, может с первого взгляда ничего и не заметить, но, тем не менее, почувствовать что-то неладное и пресечь назревающий скандал. «Конечно, — пояснял при схожих обстоятельствах Л.В. Шебаршин, — дипломаты и разведчики замечают, как создаются условия и предпосылки для переворота, иногда можно вычислить потенциальных заговорщиков, хотя гораздо труднее получить об этом надежную информацию. Если есть утечка сведений о готовящемся перевороте и его участниках, можно с уверенностью считать, что успешным этот переворот не будет»[45].

Почему идет генерация альтернатив, а не сразу делается ставка на одну из них? Представляется, что рассмотрение веера возможностей расширяет кругозор, а в перспективе позволяет избегать просчетов и ошибок. В период подготовки к операции «Буря в пустыне» американцы призвали в армию специалистов по моделированию войн. Они промоделировали порядка двух сотен различных вариантов войны с Ираком. Из них было отобрано двадцать два, а затем три. И, наконец, оставлен один. Согласно ему, если американцы будут вести войну бесконтактным способом, то она будет закончена через тридцать пять суток без потерь и без применения сухопутных войск. США пошли на такую войну. Правда, чуть ошиблись со сроками. В действительности война была практически закончена уже через восемь суток.

Сколько нужно альтернатив для принятия оптимального решения также далеко не праздный вопрос. Теоретически он зависит не от количества и спектра возможностей, а от того, сколько будет рассмотрено практически. На все нужно время и немалые ресурсы, и иной раз их просто не хватает. Отсюда часто при отборе альтернатив выделяют крайние с точки зрения проходимости или желательности. Фактически это вспомогательная операция для выделения промежуточных возможностей. Ее значение заключается в том,

что, по словам президента Внешнеполитической ассоциации А.А. Бессмертных, нет чистых вариантов в международной политике. Далее идет собственно оценка и сравнение вариантов.

После формирования портфеля реальных альтернатив наступает время предварительного анализа, а проще – процедура отсева лишних. В этот процесс нередко вмешивается субъективный фактор. Один яркий пример для иллюстрации. На сентябрь 1992 г. был запланирован визит Б.Н. Ельцина в Японию. Существовал соблазн быстро и в «духе времени» решить проблему Курил. Особую активность развил в этом плане заместитель министра иностранных дел РФ Г. Кунадзе. К тому же в Токио успели съездить Г. Бурбулис, М. Полторанин и другие высокопоставленные российские чиновники. Они намекали принимающей стороне на возможность решения курильской проблемы в ходе предстоящего российско-японского саммита.

Обстановка в те дни накалилась до предела. Состоялись специальные слушания в Верховном Совете, поднялся шум в средствах массовой информации. Обеспокоенные депутаты, политики, ученые, специалисты-международники присылали в Кремль свои варианты решения проблемы четырех Курильских островов, но в основном просили хотя бы не торопиться и еще раз взвесить все возможные последствия. Сам Б.Н. Ельцин в свойственной ему манере заявил, что у него есть четырнадцать вариантов решения проблемы, но скажет он о них позже. В итоге все решилось после заседания Совета безопасности России, где всего за несколько часов до вылета в Токио было принято решение рекомендовать Президенту отложить поездку. Конечно, инициатива шла от самого Б.Н. Ельцина[46].

Сверх того, зачастую важнейшие внешнеполитические и военные решения Б.Н. Ельцин принимал сам, опираясь на двух-трех исполнителей его воли. Наиболее яркие свидетельства тому – принятие решения о войне в Чечне и десанте в Косово. Практика показала, что ни Федеральное собрание, ни иные ветви и органы власти, правомочные в сфере внешней политики, были не способны существенно скорректировать решения главы государства, тем более добиться их отмены. Бессильными в выдвижении альтернатив оказались и политические партии, неправительственные организации и общественное мнение[47].



По сведениям компетентных лиц, сегодня окончательно стратегическое решение по вопросам внешней политики на основе имеющихся альтернатив также принимает Президент РФ, но с учетом результатов консультаций с руководителями соответствующих ведомств. Такие совещания носят регулярный еженедельный характер, а вот механизма сведения воедино разноплановых интересов – государственный и частного бизнеса, каких-то долгосрочных инвестиционных решений, которые не требовали бы каждый раз личного вмешательства Президента, к сожалению, еще нет. «Эта вертикаль, — замечал председатель Комитета Государственной Думы по международным делам К. Косачев, — у нас пока не функционирует, хотя очевидно, что пассивность внешней политики можно легко устранить через формирование механизмов выработки и принятия решений»[48].

Проблемы выбора внешнеполитических решений еще долго будут осложняться тем, что внутри страны, и за ее пределами хватает сил, которые будут навязывать лукавые альтернативы, путая свой эгоистический интерес с общим. Поэтому так важны коллегиальный подход к выработке шагов на мировой арене, четкая координация действий всех российских участников международной деятельности, подключение к ней гражданского общества. Итак, идеал, к которому надо стремиться, это умение сделать рациональный выбор в пользу оптимальной альтернативы в сфере международных отношений, предельно ясно представляя цели, которые желательно достичь.

### **3. РАЗРАБОТКА И ВЫБОР РЕШЕНИЙ**

Реальный процесс разработки внешнеполитических решений и связанный с этим документооборот включает несколько ключевых моментов, от которых во многом зависит содержание официальных шагов. Это так называемая «внутренняя кухня», имеющая свой механизм, формальные и неформальные отношения, а также традиции. Профессиональные аппаратчики склонны утверждать, что процесс принятия решений разработан, регламентирован и неуклонно осуществляется. Однако они при этом имеют в виду нечто совершенно другое. Прежде всего, процедуру визирования проектов постановлений и прочих бумаг.

Все основные документы, которые готовят различные подразделения и управления администрации для Президента, в том числе периодически составленные аналитические записки, проходят через главу администрации. Каждый понедельник он проводит совещание со своими заместителями. На нем разрабатываются общие стратегии и тактика в решении насущных проблем, которые заместители главы администрации доводят до сведения начальников управлений. Те, в свою очередь, информируют своих сотрудников о поставленных перед ними задачах. Начальники управлений ведут свою рутинную работу и отвечают за деятельность своих подчиненных. Которые должны вовремя отчитываться перед ними о выполнении заданий[49].

Неслучайно сведущие люди сравнивают иной раз подготовку решения с бегом с препятствиями на длинную дистанцию. Один ответственный чиновник из российского Белого дома фактически подтвердил это публично. «Нужна, — откровенничал он, — виза заместителя начальника департамента, начальника, зам главы аппарата правительства. Потом бумаги попадают в секретариат вице-премьера, далее в секретариат премьера, где его помощники смотрят. Наконец, глава аппарата несет на подпись премьеру... Начальник департамента — ключевая фигура. И он, и заместитель руководителя аппарата правительства при желании могут развернуть документ почти в любую сторону. У них есть такие возможности»[50].

Конечно, правом самостоятельно принимать все важнейшие внешнеполитические решения пользуется только узкий круг руководителей страны. Однако используется ими это право не всякий раз, так как они не располагают временем, необходимым для изучения соответствующих проблем. Подавляющее большинство решений фактически перекладывается на плечи помощников. «Внешняя политика Соединенных Штатов, — замечал американский историк дипломатии У. Мид, — в большинстве случаев разрабатывается отнюдь не талантливым стратегом свободным от политического давления, чтобы затем быть претворенной в жизнь. Она возникает из противоборства политических сил»[51].

Но и в тех весьма немногочисленных случаях, когда решение принимается лично лидерами, готовятся они, как правило, опять-таки его окружением. Документы в уже готовом виде по-

мощники кладут на стол руководителю. Если же бумаги и попадают к лидеру иными путями, то их обычно тоже передают в аппарат для изучения. «В условиях, — отмечал Р. Хилсмэн, — когда такой деятель получает уже продуманный и согласованный документ, требующий только его одобрения, трудно определить, кто же на самом деле принимает решение — высокопоставленный деятель или его помощники?»[52].

В расхожих изданиях и желтой прессе всегда можно найти немало захватывающих историй о сенсационных предсказаниях и вкладе в принятие судьбоносных решений различных астрологов и экстрасенсов. Обычно традиция обращаться к различным магам и колдунам увязывается с некоторыми отсталыми африканскими странами, хотя и цивилизованный мир не излечился до конца от подобной напасти. «Увлечение всем этим, — констатировал популяризатор науки и член Совета Пагоушского движения С.П. Капица, — результат деформации этических и культурных ценностей, поскольку человек не успевает переварить возрастающий уровень знаний. Должна быть ответственность за полноту знаний. Астрологи смело указывают, когда жениться, менять работу. Более того, некоторые наши политики и генералы пользовались их советами... Увы, лженаука продолжает процветать. Возьмите медицину: газеты пестрят объявлениями с панацеями от всех болезней, но это обман ради денег».

В качестве примера, он привел забавную историю. Один американский изобретатель якобы придумал аппарат по устранению силы тяжести. Пентагон заинтересовался и дал на разработку один миллион долларов. Наши военные собрали, в свою очередь, академиков и потребовали опередить конкурента. Через год американец сбежал с секретаршей и миллионом[53].

В российской практике услуги и предложения экстрасенсов разных мастей тщательно исследовались в системе МЧС. Совместно с научно-исследовательским институтом при Физтехе была создана особая лаборатория по изучению энергетики этих людей, специальные компьютерные программы обрабатывали их прогнозы в течение трех лет. «Мы хотели посмотреть, — пояснял министр С.К. Шойгу, — насколько их предсказания совпадают с действительностью. Оказалось, что ни насколько. То есть процент настолько мал,

что его можно назвать случайным. С тех пор мы экстрасенсов серьезно не воспринимаем»[54].

Правда, во всем мире почитатели феномена Ванги утверждают, что сбылось 70% ее предсказаний. Однако, по мнению скептиков, ясновидение простой крестьянки обеспечивали болгарские спецслужбы. На прием к ней записывались заранее, а за это время как следует узнавали всю подноготную человека. Что можно сказать по данному поводу? Существует арабская поговорка: «Всякий, кто предсказывает будущее – лжец». Тем не менее, рассуждать о будущем вполне возможно.

Прежде всего, необходимо определить основные тенденции, а затем сделать прогноз о том, какая сложится ситуация через десять-пятнадцать лет. Другой способ – моделирование и проигрывание сценариев. Они помогают тем, кто принимает решения, выйти за рамки общепринятых представлений и базовых предположений, давая возможность рассмотреть более широкий спектр вероятного развития событий, включая новые угрозы и возможности. По мере того, как пойдут процессы, можно будет судить, какой, собственно, сценарий разворачивается. «Прогнозы на длительную перспективу, — замечал С.В. Лавров, — всегда должны преследовать некую практическую цель. В дипломатической работе они важны с точки зрения подготовки к реализации некоего сценария»[55].

Считается, что подобного рода сценарный анализ крайне полезен при принятии внешнеполитических решений. И абсолютно был прав американский аналитик и дипломат М. Рис, когда говорил, что, во-первых, гарантировано положительных и явно отрицательных тенденций не существует, а будущее зависит от усилий современников, во-вторых, нет такой страны, которая могла бы справиться со всем веером проблем в одиночку[56].

Кроме того, экспертам явно будет полезна для определения тенденций апелляция к событиям давно минувших лет. Лишь одно свидетельство. Как-то у начальника Историко-дипломатического управления МИД СССР В.М. Хвостова спросили, что де понятно, почему не выдаются исследователям советские дипломатические документы, но почему закрыты и материалы царской дипломатии со второй половины XIX века? «Потому, — отчеканил чиновник, — что при определенной аналогии внешнеполитической проблематики тогдашняя российская дипломатия применяла в отдельных

случаях решения, аналогичные современным. Нам нет нужды их раскрывать»[57].

В СССР существовали многочисленные каналы поступления информации – ГРУ, КГБ, МИД. И каждый из получавших сведения бежал в Кремль, к генсеку, с папочкой под мышкой, наперегонки, чтобы первым доложить. Такая скрытая борьба – кто самый-самый. «А информация из космоса, — делился генерал И.В. Мещеряков, — была документальной: фотографии, все расписано – где что стоит, что плавает, стартовые позиции где. Я в те годы полагал и писал об этом многочисленные записки: нужно потоки информации собирать в аналитическом центре, и ее, информацию, оценивать можно, только накопив данные за годы! Ведь ситуация в стране и в мире мгновенно не меняется. Оперативную информацию о том, где что происходит, надо собирать, собирать, собирать. И затем уже, на основе уже тщательного анализа, оценивать. И только после этого высшему руководству предоставлять»[58].

Согласимся, что государственные деятели для принятия внешнеполитических решений всегда будут нуждаться в обстоятельных обзорах, излагающих историю вопроса, общую и конкретную обстановку, которые помогают им выбрать правильный путь. Часто такую операцию называют «подборкой». Под этим термином обычно подразумевают работу по подготовке аналитических справок, необходимых для принятия решений, а также простой набор фактов нужных для оправдания уже предпринятых действий. «Это самое важное, — напутствовал Дж. Буш-старший своего сына при вступлении того в должность президента США, — что тебе придется читать каждый день»[59].

Получается, что задача информационно-аналитической службы, по-видимому, лежит в сфере сбора соответствующей информации. Она крайне необходима для определения и проведения избранного курса, т.е. для анализа различных возможностей в политике, выбора одной из них и ее осуществление. Любопытно, что Е.М. Примаков, возглавляя ИМЭМО, развивал новое направление исследовательской работы с прямым выходом на политику так называемые ситуационные анализы. Методика включала целый комплекс: подбор «совместимых» экспертов – ученых и практиков, выступающих от собственного имени; сценарий обсуждения, состоящий из взаимосвязанных блоков; «домашнее задание» экспер-

там; правила дискуссии, виды формализации, подготовка документа «на выход».

Обычно ситуационный анализ проводился в течение всего дня. Помимо выступавшего специалиста, по заранее определенному вопросу имели право в течение нескольких минут высказываться только те, кто были с ним не согласны. Три момента приобретали особое значение: подготовка сценария, что могло быть осуществлено только профессионалами, глубоко разбирающимся в теме обсуждения (при этом имело большое значение определение системы «переменных» и их иерархическое расположение), само «дирижирование» при проведении ситуационного анализа и подготовка документа с выводами.

«Мне, — разъяснял далее Е.М. Примаков, — доводилось руководить большинством таких обсуждений. Назову лишь несколько результатов: мы спрогнозировали бомбардировку американской авиацией Камбоджи во время вьетнамской войны за четыре месяца до их начала; после смерти Насера — поворот Садата в сторону запада и отход от тесных отношений с СССР; и наконец, после победы «исламской революции» в Иране — неизбежность войны между этой страны и Ираком — она началась через 10 месяцев после проведения ситуационного анализа. Этот список можно было продолжить. Не последнее место в нем заняли сбывшиеся прогнозы экономических результатов энергетического кризиса, начало которому положил последовавший за войной в 1973 г. на Ближнем Востоке резкий подъем цен на нефть»[60].

На рубеже веков в российских правящих кругах такой ситуационный анализ использовался далеко недостаточно. В какой-то мере он заменялся тем, что тот же Р. Хилсмэн называл «практическим умением». Его он относил к людям, способным интуитивно действовать в сложной, но знакомой обстановке, преодолевать возникшие препятствия путем импровизации, опирающиеся на подсознательные догадки. В отечественной публицистике для описания аналогичных явлений даже появился специальный термин, а именно «ситуационное реагирование».

Существует мнение, что подобное ситуационное реагирование стало визитной карточкой российской внешней политики. Однако В.В. Путин дополнил его личностным стилем поддержания внешних связей и принятия внешнеполитических решений, кото-

рый несколько раз в сочетании с недюжей интуицией обеспечивал успех и приносил внешнеполитические дивиденды. Так случилось с поддержкой Дж. Буша накануне его вторых выборов. «Эта поддержка, — делал вывод М.Г. Делягин, — слишком грубая и прямолинейная для России, Европы и арабских стран и даже вызвавшая там насмешки..., оказалась полностью соответствующей ментальности американского общества, которое восприняло ее буквально»[61].

Высокопоставленные правительственные чиновники чаще всего бывают настолько заняты, что не в состоянии методично и ежедневно осмысливать стратегию внешней политики. Именно поэтому информационно-аналитические структуры и «мозговые центры» берут на себя работу, которую не могут выполнить ни в законодательных, ни в исполнительных органах власти. Вытекает, что первостепенная задача экспертов заключается в том, чтобы привлечь внимание официальных лиц на актуальные аспекты формирования внешней политики.

У нас часто злоупотребляют понятием «эксперт». В мировой практике оно относится к людям, знающим все о немногом, а в России так обычно называют мастеров на все руки. Известный журналист-международник А.Е. Бовин в присущей ему иронической манере предложил свою интерпретацию проблемы, сформулировав для ценителей его таланта целую «теорему». «Не следует, — пояснил он, — слишком серьезно относиться ни к своей работе, ни к самому себе. Доказательства? «Вся наша жизнь — игра!» И еще: если ко всему, и — главное! — к самому себе относиться серьезно, можно сойти в себя. Сказанное вовсе не означает, что можно работать кое-как, спустя рукава. «Коекакерство» недопустимо! Но можно уметь видеть себя и свою деятельность как бы со стороны, с определенной дистанции и с хорошей дозой иронии.

Когда меня спрашивали, какова ваша специальность, отвечаю: я дилетант высокой квалификации. Из двух установок: знать все о чем либо или знать что-либо обо всем — я выбираю последнее. Так мне интереснее, веселее, если угодно, жить и работать. И тут начинается игра. Я симулирую узкий профессионализм. Если пишу о Китае, то стремлюсь написать так, чтобы китаист видел во мне коллегу. Если об Антарктиде, то должно создаваться впечатление, что я — за неимением там министра иностранных дел — беседовал с

пингвинами. И так далее. Бывали иногда проколы. Чем-то, помню, специалист по Кот д'Ивуар был недоволен»[62].

В творческой биографии и служебной карьере А.Е. Бовина есть еще одна малоизвестная сторона, к которой стоит внимательно приглядеться. О ней откровенно поведал главный редактор журнала «Международная жизнь» Б. Пядышев. «ЦК, — писал он, — поднял Бовина, сделал из него БОВИНА. Природно Александр был талантливым человеком, но мало ли несостоявшихся гениев? Парт-аппарат дал ему старт, снарядил, открыл возможности, сделал так, чтобы его слова и мысли не упирались в компанию людей, не важно — плохих или хороших, но не могущих, не властных. В ЦК он получил волшебный ключ. В высших кабинетах двери открывались перед ним, его слушали, советам внимали, повторяли их как собственные откровения»[63].

Чтобы продвинуть проект в жизнь надо приложить некоторые усилия. Во-первых, следовать административно-процедурным нормам регламента. К примеру, цепочка принятия решений в обслуживании внешнего долга страны довольно внушительна и состоит из Президента РФ — Правительства — Внешэкономбанка — Министерства финансов — Государственной Думы.

Во-вторых, делать все это, переходя из кабинета в кабинет, т.е. привлекая существенные организационные формы. Им нет числа, включая и неформальные действия для достижения цели. «Опять в фаворе Галя Дорошина (приданное Брежнева, его стенографистка), — вспоминал о черненковских временах А.С. Черняев, — через нее все бумаги докладываются, через нее можно что-то протолкнуть»[64].

В-третьих, нужно осуществлять свои действия в сопряжении с действиями других чиновников и политиков, при этом работая по принятому в рамках данной бюрократической культуры кодексу формальных процедур и неформальных обычаев, упорно торгуясь со своими оппонентами и в итоге шаг за шагом двигаясь к моменту утверждения заветного документа или решения.

Для иллюстрации и в подтверждение приведем красноречивый эпизод из отечественной политической истории. В феврале 1980 г. новоиспеченный кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС М.С. Горбачев был приглашен к Л.И. Брежневу вместе с министром иностранных дел А.А. Громыко и министром обороны Д.Ф.



Устиновым. Речь шла о том, что в связи с начавшейся военной акцией в Афганистане и прекратившимися по этой причине американскими поставками зерна в стране сложилась весьма тревожная продовольственная ситуация.

Докладывая об этом, М.С. Горбачев просто напугал присутствовавших руководителей открывающимися мрачными перспективами. И воспользовался представившимся случаем еще кое для чего. «Тогда же я, — рассказывал будущий инициатор перестройки, — впервые поставил вопрос о необходимости разработки программы, которая освободила бы нас от импорта зерна. Я еще не называл ее «продовольственной», но речь шла именно о ней».

Перед нами классическая «идея-толчок». Для нее не придумано имени, еще предстоит долгий и трудный путь внедрения. Однако она выглядела привлекательно и обещала быть продуктивной с практической точки зрения. М.С. Горбачев четко почувствовал «настроение» и выступил вовремя. Напуганные советские лидеры готовы были поддержать его начинание. Они понимали, что нельзя одновременно играть мышцами и зависеть от импорта хлеба, а значит — надо что-то делать с сельским хозяйством. Человек прав, вот и пусть занимается. Другими словами, получилось так, что идея понравилась вышестоящим начальникам. А точнее, до того понравилась, что они фактически сочли чужой проект своим. Он стал общим. И ни кто уже не мог помешать проводить его в жизнь[65].

Утверждают, что вообще-то бюрократическая технология подготовки внешнеполитических решений крайне консервативна. В периоды рутинного развития политической линии по накатанной колее большинство чиновников и аппаратчиков не проявляют излишнего рвения и большого интереса к пересмотру устоявшейся позиции. «Попробуйте-ка, — восклицал бывший миловский сотрудник В.Н. Березовский, — вспомнить хотя бы одного чиновника высшего или среднего звена МИДа, открыто заявившего о несогласии с каким-либо элементом политики и ушедшем с поста по этим причинам»[66].

Каждый раз, готовя материалы «наверх», чиновники, по существу, подстраиваются под требования начальства, переписывают и компилируют старые информационные и аналитические наработки, коль скоро те соответствуют однажды выработанной политической линии. «Телеграммы, телеграммы, — ворчал один из дипло-

матов, — Министерство иностранных дел — это почтовый ящик. Что мы такое? Мы — уважаемые почтальоны. Нам говорят — передайте послание, доведите до сведения вот это, а мы передаем и доводим»[87].

Но все меняется, как только сверху поступает сигнал или поручение подготовить срочный материал или предложения с новыми идеями, вызванное необходимостью серьезно скорректировать или даже существенно пересмотреть устоявшуюся политическую линию. В подобной ситуации чиновники, как правило, не придумывают ничего сами. Они ищут новые идеи и аргументы в тех конспектах и разработках, которые имеются в их распоряжении. Принято считать, что идея построения геостратегического треугольника Китай — Индия — Россия принадлежит премьеру Е.М. Примакову, а оформилась как некоторая практика уже во времена В.В. Путина. А между тем ее высказывал еще в середине 1990-х годов известный американист и первый заместитель министра обороны А.А. Кокошин. Правда, публично он ее не провозглашал, ибо это вряд ли понравилось американцам, а, следовательно, при официальном статусе ученого, и президенту Б.Н. Ельцину. Но в кругу доверенных лиц работать в данном направлении, хотя бы на всякий случай, А.А. Кокошин предлагал непременно[68].

Вряд ли здесь уместно гадать и выяснять тот факт, кому следует отдать первенство в выдвижении самой мысли геостратегического треугольника. Думается, что в данной формулировке она представляет из себя модернизированное изложение идеи В.И. Ленина, которую тот сформулировал в статье «Лучше меньше, да лучше» еще в марте 1923 г. «Исход борьбы, — писал лидер большевиков, — зависит, в конечном счете от того, что Россия, Индия, Китай и т.п. составляют гигантское большинство населения. А именно это большинство населения и втягивается с необычайной быстротой в последние годы в борьбу за свое освобождение, так что в этом смысле не может быть ни тени сомнения в том, каково будет окончательное решение мировой борьбы»[69].

Другими словами, любой чиновник не станет продвигать новые проекты и идеи, пока ему это не вменят в обязанность. «На самом деле, — пояснял А. Арбатов, — ситуация с МИД выглядит так: президент страны определяет внешнюю политику — МИД ее исполняет. Нужно, например, провести встречу «восьмерки» в

Москве... – МИД все силы на это бросит. Не дана команда – ничего не сделает»[70]. Вместе с тем, дальновидный сотрудник никогда не забросит попавшие к нему свежие идеи в мусорную корзину, даже если они не укладываются в формат проводимого внешнеполитического курса, а будет хранить их в своем архиве, чтобы вынуть оттуда в нужный момент и представить на рассмотрение начальства.

Многие зарубежные авторы считают невозможным четкое разграничение между сферой оформления того или иного решения и его принятием. Так, Дж. Франкел в самом общем виде разделил силы, участвующие в процессе принятия решения на две части: «центр» и «периферию». «Это разделение, — пояснял он, — в определенной степени может рассматриваться как различие между легальной властью и влиянием на нее; «влияние» означает участие в процессе принятия решения без права делать официальные шаги»[71].

В последние годы набирает силу такое проявление власти и властных отношений как лоббизм, а многие государства тратят баснословные суммы на создание своих лоббистских структур в тех же США. И достигают на этом поприще впечатляющих успехов. Так, американцы польского происхождения приложили гигантские усилия, чтобы увидеть Польшу в НАТО. Беженцы с Кубы на протяжении десятков лет формируют антикастровскую политику. Китайские эмигранты оказывают значительное давление на американское правительство в вопросах, касающихся взаимоотношений с КНР.

Французские политологи К. Деббаш и Ж.-М. Понтье в этом контексте утверждали, что занятие лоббистской деятельностью стало ни больше, ни меньше настоящей профессией. «Лобби, — поясняли они, — включает в себя бывших членов конгресса, посвященных в таинство законодательных процедур, а также выходцев из среды бывших чиновников и промышленников. Они активно действуют вокруг комиссий, чья роль в конгрессе в процессе принятия законов велика. Публичные слушания, организуемые комиссиями, позволяют группам давления проявлять себя и «завоевывать опорную площадку». Большинство законов, которые голосуются конгрессом, имеют частное происхождение, а американские авторы

считают, что законодатель выполняет роль арбитра между различными интересами»[72].

В процессе демократических преобразований в России лоббизм также стал очевидной реальностью, в том числе и во внешнеполитической сфере. И, как следствие, появились восторженные разговоры об успехах «газовой» дипломатии «Газпрома», «нефтяной» — «ЛУКойла», «военно-технической» — Минатома и «Росвооружения» и т.д. Следует учесть, что сила влияния того же председателя правления «Газпрома» А. Миллера определялась не только масштабами и местом в экономике страны его компании, но и близостью к Президенту РФ. В начале декабря 2004 г. на встрече в Кремле глава государства одобрил представленные ему руководителем «Газпрома» планы выхода компании на новые рынки в Европе, Азии и Америки[73].

Однако существует и вторая сторона медали. Действительно, порой российским корпорациям не откажешь в активности на международной арене, но за этим часто проглядывался корыстный интерес. К примеру, на ускоренном заключении соглашения о разделе каспийского дна, на заведомо проигрышных для России условиях, настаивало лобби нефтяных компаний, боявшихся упустить свою долю в месторождениях. А уступчивость официальных переговорщиков позволила «ЛУКойлу» получить доступ в азербайджанский и казахстанский секторы.

Подобные факты, естественно, навели аналитиков на грустные размышления. «Я не знаю, — разводил руками профессор из МГИМО(У) А. Зубов, — что такое Россия и что такое ее национальные интересы сегодня. Интересы, скажем нефтяных магнатов, перпендикулярны интересам России. Но именно сейчас их выставляют как национальные интересы. Это, кстати говоря, очень большая проблема для нашего МИДа: дипломатам непонятно, кого они представляют за рубежом...»[74].

В прочем иногда становится непонятным, кто и за какие заслуги представляет страну за рубежом. Приведем факт из недавней истории. Несколько месяцев подряд Президент РФ Б.Н. Ельцин намеривался уволить своего пресс-секретаря В.В. Костикова, но медлил. «То ли места для будущего отставника подходящего не было, — делился А.В. Коржаков, — то ли жалел Борис Николаевич ущербного, в сущности, человека. А Вячеслав Васильевич канючил

— он с детства, оказывается, мечтал поехать послом в Ватикан, ну прямо как в песне В. Высоцкого. Наконец, все бумаги были оформлены, несмотря на вполне обоснованное сопротивление МИДа»[75].

Если говорить о моменте принятия решения, то опасно как затягивать решения, так и принимать его незрелым. К каким последствиям может привести подобный просчет, лучше всего проиллюстрировал на конкретном эпизоде глава Комитета по международным делам Совета Федерации М. Маргелов. «Мы, — констатировал он, — очень надолго заморозили решение приднестровской проблемы. В какой-то момент мы пытались ее решить в пожарном порядке, был выдвинут известный «план Козака». Но президента Воронина он не устроил. И теперь получается, что Украина, Молдавия и Евросоюз хотят решить эту проблему без нас»[76].

Таким образом, внешнеполитическое решение должно быть отработано и взвешено, а все аргументы «за» и «против» тщательно перепроверены. Легковесность и иллюзии, какой-либо автоматизм в его принятии, например, просто ради захвата сиюминутной инициативы или красивой позы, неуместны и очень опасны. А те, кто их допускает, оказывают медвежью услугу своей стране. Н.С. Хрущев, когда стучал башмаком по трибуне ООН, шокировал всех не только своим поведением, но и заявлением, что у него якобы есть суперсекретное оружие и одним ракетно-ядерным ударом он может уничтожить всю Америку, а может быть и весь мир. Порой в политике блеф допустим, но это занятие не для глав государств. На данном уровне нужно быть, а не казаться. В итоге Н.С. Хрущев помог американскому президенту и военно-промышленному комплексу выбить из сената колоссальные ассигнования на вооружение и раскрутить в США на полные обороты военный маховик, обеспечив для советских людей еще многие годы неустроенной жизни[77].

Решения порождают управленческую информацию, которая доводится до сведения исполнителей в форме заданий, планов, нормативов, инструкций, директив и служат основой для их дальнейших целенаправленных действий. Существенную роль играет телефонное право. «В президентской администрации, — лаконично замечал А. Ослунд, характеризуя политическую систему России, — всегда сидят и звонят всем». Наконец, решение сформулировано и

доведено до исполнителей, теперь дело остается за его внедрением и реализацией.

Известный американский знаток российской истории Р. Пайпс ранее полагал, что высокая политика является результатом всестороннего и взвешенного процесса, когда вся поступающая информация передается наверх, где подвергается рассудительному анализу, пока не будет найдено решение. Однако действительность, по его мнению, оказалась совсем иной. Во-первых, потому что личности играют огромную роль в политике. Во-вторых, что касается самого процесса принятия решения. Это, конечно, не результат вдумчивого взвешивания информации и всех «за» и «против».

Та информация, которую бюрократическая машина излагает наверх, слишком объемна, сложна и противоречива, чтобы государственный деятель мог ее усвоить. Поэтому решения обычно принимаются бессистемно, на основе интеллектуальных предпочтений или настроения в данный момент. «Это правило, — заключал Р. Пайпс, — относится не только к администрации Рейгана, но и ко всем правительствам, которые я изучал, включая правительства в России, как при царях, так и при коммунистах»[78]. Рискнем добавить, что руководители и творцы внешней политики постсоветской Российской Федерации пока вряд ли выпадают из очерченного круга и стоят гордым особняком.

#### **4. ВНЕДРЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕШЕНИЙ**

После того как решение принято и утверждено, оно вступает в законную силу. Оно становится государственным документом, который должен быть принят к практическому и обязательному исполнению. Хотя в реальной жизни все случается в точности наоборот. «Я, — свидетельствовал посол Л.М. Замятин, — однажды видел, как решалось. Д.Ф. Устинов пришел к Л.И. Брежневу и говорит: «Нам бы еще на Европу поставить десятка два ракет средней дальности». Я слышу ответ Л.И. Брежнева на это: «Дима, решай ты, ради бога. Надо тебе двадцать — поставь двадцать. Надо сорок — поставь сорок». И никаким решением это не оформлялось»[79].

В любом случае с момента утверждения решения и начинается фаза его непосредственного осуществления, связанная с меха-

низмом обеспечения реализаций положений принятого внешнеполитического решения. Под ним подразумевают совокупность государственных органов и ведомств, разрабатывающих, принимающих и осуществляющих внешнюю политику в целом и в отдельных ее аспектах. А саму реализацию решений определяют как постоянный, динамичный и планомерный процесс использования ресурсов для достижения поставленных целей, в котором принимают участие различные органы власти, и, прежде всего, исполнительная власть, а также институты гражданского общества[80].

Это, так сказать, в теории, а на практике все выглядит весьма прозаически. «Идет бумага, — усмехался А.Е. Бовин, — она поступает на один стол, потом ее кладут на другой, потом на следующий. Например, после того, как президент в Кремле подписал указ о моем назначении послом, эта бумага на стол министра иностранных дел попала через 48 часов, хотя от Кремля до МИДа за полчаса пешком можно дойти. Нормальная работа нормальной государственной машины»[81].

Под внешнеполитическими ресурсами в новейших учебниках понимают совокупность факторов силы государства, которые могут быть использованы для проведения целенаправленных действий и достижения желательных результатов на международной арене[82]. Они могут быть материальными, так и нематериальными, а также включать в себя те элементы государственного устройства, политического режима, территориальной организации власти, которые оказывают непосредственное влияние на формирование и осуществление внешней политики страны. Полагают, что особое место во внешнеполитических ресурсах занимают институциональные ресурсы, т.е. способы организации и функционирования внешнеполитического сообщества, способы его взаимодействия с подобными же сообществами на международной арене. [83].

В политологической литературе существует много советов и рекомендаций по учету и подсчету самых разнообразных ресурсов. Одной из них применительно к политической борьбе, например, пользовался политолог И.Н. Гомеров. Ее сущность, со ссылкой на Г.В. Плеханова, заключается в том, что «каждая из борющихся сторон старается разрушить или хотя бы ослабить силы поддерживающие существование другой стороны»[84], а сам содержательный анализ обстановки политической борьбы приводит к вычлене-

нию трех групп возможностей сторон: материальных, информационных и организационных.

Если подробно, то материальные возможности сторон в политической борьбе включают: а) людские ресурсы, а именно численность и его качественные характеристики, прежде всего степень морально-политической готовности и технической подготовленности к участию; б) экономические ресурсы, т.е. производительные силы и военно-экономический потенциал, а также финансовые возможности; в) свойства орудий политического действия, проще говоря, состав и боеспособность вооруженных сил, военнизированных формирований и т.д.; г) свойства пространства, которое контролируется и используется данной политической организацией.

К информационным возможностям относятся: а) полнота, надежность и своевременность осведомленности сторон об обстановке политического противоборства; б) объем и качество научно-технических знаний, которые могут быть использованы в борьбе и возможности их наращивания.

В организационные возможности сторон входят: а) состояние собственных и коалиционных органов управления борьбой, как органов, принимающих решения, так и их штабных аппаратов; б) уровень кадрового состава органов управления; в) эффективность нормативной системы, регламентирующей действия участников политической борьбы[85]. На основе подобной схемы легко прикинуть и рассчитать общий расклад и соотношение сил и учесть их при проведении конкретных мероприятий или операций. Не грех поразмышлять, во что выльется применение того или иного курса или способа действий.

Реализация решения требует действий и завершения задач, последние часто представляют ценные для миссии организации или ведомства проекты. Поэтому при их осуществлении необходимо обращать внимание на несколько ключевых аспектов.

Во-первых, исполнение любого задуманного дела предписывает, как отмечалось выше, эффективного учета и распределения ресурсов.

Во-вторых, осуществление проекта требует формальной и неформальной организации, которая дополняет и поддерживает стратегию и тактику.



В-третьих, системы планирования и контроля должны следить за тем, чтобы при выполнении мероприятия эффективно осуществлялись определенные действия, необходимые для проведения стратегии.

В-четвертых, основным фактором успеха акции будет мотивация сотрудников.

И, наконец, область, которой в последнее время уделяется все больше внимания, это приоритетность проектов. Хотя процесс осуществления стратегии не столь ясен, как формулирование стратегии, все задействованные лица понимают, что без ее претворения в жизнь успех невозможен.

О практическом осуществлении процесса принятия и внедрения решений на самых верхних этажах власти дает представления мемуарная литература. Вспомним, как проходили заседания Политбюро ЦК КПСС. Предварительно его члены согласовывали единую линию в «Ореховой комнате». Их мудрого решения кандидаты в члены Политбюро ЦК и секретари ЦК ожидали в зале заседаний. Остальные приглашенные толпились в «предбаннике». «Там, — рассказывал посол О.А. Гриневский, — без всяких бюрократических рогаток напрямую обсуждали и решали интересующие дела, рассмотрение которых в противном случае потребовали бы многих месяцев хождения по инстанциям. Трудно себе представить, как вообще работала бы государственная машина Советского Союза без этих еженедельных посиделок»[86].

С той поры, конечно, в стране многое изменилось, но, по крайней мере, одна негласная традиция продолжает существовать в механизме принятия решений на высшем уровне. «Теперь, — комментировал заседания Правительства РФ С.К. Шойгу, — мы все спорные вопросы чаще всего обсуждаем в коридорах и курилках»[87]. В любом случае политику при анализе ситуации полезно, во-первых, устанавливать возможные последствия принятия того или иного курса, во-вторых, представлять, какая на этот счет у него имеется программа, и, наконец, в соответствии с нею подобрать информацию, необходимую для решения стоящей перед ним задачи.

Считается, что побочные последствия достижения главной цели по природе своей являются случайными. Однако на деле они далеко не всегда бывают незначительными и по своим масштабам

даже могут превалировать над остальными. Как-то в одной из своих речей в Египте Н.С. Хрущев неожиданно, отклонившись от подготовленного текста о дружбе с арабским миром, ни с того ни с чего обрушился на шейхов «Кювета». И советским дипломатам пришлось несколько месяцев оправдываться перед кувейтцами[88].

Иным словом, характер и значение побочных явлений должен быть тщательно проанализирован. Так, в частности, поступило командование НАТО осенью 1983 г. при проведении больших маневров на территории ФРГ. «Мы, — вспоминал британский министр иностранных дел Дж. Хау, — получили информацию..., что люди в Кремле опасаются, будто эти учения представляют собой подготовку к нападению на СССР. Некоторые задачи и сценарий учений наводили русских на такие мысли. Мы отнеслись к этому серьезно и изменили сценарий — изъяли из него все то, что русские воспринимали как угрозу. Ведь они могли бы задуматься о возможности ответного удара»[89].

Собственно сам процесс принятия и реализации решений в сфере внешней политики и международных отношений некоторые отечественные авторы склонны рассматривать чисто формально как подчиненный единой логике работу разных институтов и структур государства. В большей степени они правы, ибо мероприятия по внедрению и реализации решений осуществляют ответственные за нее чиновники-исполнители. Вся цепочка приходит в движение. «С того момента, — писал в аналогичных случаях французский философ Ж. Эллюэль, — когда общее политическое решение принято министром, оно ускользает из-под его контроля; дело обретает самостоятельную, независимую жизнь и циркулирует по различным учреждениям — все зависит от того, как поступят с ним различные бюро. Возможно, появятся распоряжения, соответствующие первоначальному распоряжению. Чаще всего ничего не появляется. Решение испаряется в многочисленных административных каналах... Каждый знает о министерских распоряжениях, никуда не доходящих просто потому, что они блокируются — намеренно или без умысла — на каком-нибудь участке или в каком-нибудь звене»[90].

Еще Бисмарк говорил, что с плохими законами, но с хорошими чиновниками худо-бедно можно управлять страной, но с плохими чиновниками и с плохими законами сделать этого нельзя.

Мало кто спорит, что в сложном деле преобразования и строительства современной России нужны не просто добротные законы и блестящие чиновники, а новая схема государственного управления. Для ее строительства нужны не только политическая воля, но и время и ресурсы. Логично, что для начала правящие круги решили просто рационализировать бюрократию.

В июле 2004 г. С.В. Лавров на встрече с руководящим персоналом МИДа поделился своими мыслями насчет того, как будут реализовываться новейшие установки Президента. А главное, презентовал вариант административной реформы, который несколько выделялся от общей концепции таковой, проводимой в жизнь комиссией Д. Козака. Достаточно сказать, что по ее директивным наметкам в МИДе предполагалось оставить в наличии 21 департамент и трех заместителей министра, в то время как в принятой высочайшим соизволением структуре МИД имеют место 35 департаментов и семь заместителей министра плюс генеральный директор.

Этот факт был расценен как серьезный успех министра иностранных дел, которого кое-кто из его доброжелателей за глаза окрестил «новым Горчаковым». И действительно, обозреватели зафиксировали, что С.В. Лавров продемонстрировал в таком деликатном деле как реорганизация внешнеполитического ведомства не только свой солидный политический вес и дар переговорщика, без чего ему не удалось бы провалить в высоких кабинетах Кремля, Старой площади и Белого дома щадящую версию реформирования МИДа, но также и твердый характер с аппаратной хваткой, без которых вообще нечего делать на вершинах российской власти[91].

Значительное число государственных деятелей и политиков являются поборниками активной позиции. Однако под давлением многочисленных проблем, отчасти незначительных, но в основном поставленных непосредственно жизнью, они вынуждены их безотлагательно решать. Причем решать на ходу, без предварительного и глубокого анализа, уповая на броские аргументы и видимость соблюдения требований формальной логики. По отзывам вице-спикера Государственной Думы С.Н. Бабурина, российский Президент обычно записывает доводы собеседника. Над какими-то из них обещает поразмыслить, с чем-то не соглашается. Порой говорит: «Да, это делать будем». Иногда: «Сменим тему», особенно если речь заходит о внешней политике[92].

Руководителей часто устраивает изложение дела в одном абзаце. Этот практицизм и упрощенчество ставят под сомнение проведение полнокровных информационно-аналитических мероприятий и поддерживают желания ограничить деятельность аналитиков выполнением простой задачей по сбору информации. Сведение же внешней политики к компетенции, по сути дела, одного человека, пытающегося вместе с окружением подменить собой все государство не только в данной, но и во всех остальных сферах, просто по физиологическим причинам означает резкое снижение качества решений. Они принимаются не в силу каких-либо рациональных соображений, а личных вкусов или случайных обещаний. А закрытость процесса принятия решений от публики только расширяет полифонию интерпретаций действий власти, порой совершенно не соответствующих ее реальным замыслам.

Немудрено, что организации и службы, формально не несущие никакой ответственности в международной области, фактически стремятся и выполняют те же функции, что и ведомство, на которое последние возложены по закону. Винить здесь некого. «Как винокуры, — отмечал в подобной связи австрийский мыслитель Л. фон Мизес, — не несут ответственность за то, что люди напиваются, так и государственные служащие не несут ответственности за нежелательные последствия неразумных законов»[93].

Особенно актуален вопрос об ответственности во время кризисов или при других чрезвычайных обстоятельствах. «У военных, — вспоминал посол Л.М. Замятин об ушедшей эпохе, — и тогда была сильная зашоренность, особенно в ГРУ. Это было самое консервативное место в советской системе... Но в ГРУ слишком сильную ставку делали на прямую финансовую заинтересованность агентуры. От них часто поступала политическая информация, которую мы откладывали в сторону. Были, например, люди, которые говорили, что нам понадобится лишь десять дней – и Афганистан у наших ног»[94].

Так или иначе, объем работы при реализации решения в сфере внешней политики настолько велик, что определенное разделение обязанностей, вне сомнения, необходимо. Однако совсем не обязательно, чтобы в угоду разделения труда разделялся единый процесс анализа проблемы или тем более процесс принятия решений. Пока же порядок выработки и принятия решений и безопасно-

сти остается крайне неупорядоченным и зачастую непоследовательным во многом из-за того, что различные государственные ведомства и отдельные лица сплошь и рядом руководствуются своими узкими интересами в ущерб общегосударственным целям. Так, основную роль в «сашнях с Саддамом» играл В. Жириновский, который организовывал поездки в Багдад не только делегаций российских парламентариев, но и представителей коммерческих компаний.

.Принятые внешнеполитические решения и международные соглашения могут так и остаться на бумаге из-за чиновничьей волокиты, безответственности, беспечности и прочих перебоев в управленческом механизме. К примеру, институциональная структура отношений Евросоюза и России сложна и неэффективна. Она включает саммиты, которые проводятся раз в полгода, ежегодные совещания министров, множество переговоров, деятельность рабочих групп, комиссий и комитетов. Нередко проблемы переходят от одного ведомства к другому, но до решения дело не доходит.

Когда Президентом России стал В.В. Путин, саммиты стали проходить регулярно. Но из-за того, что они слишком регламентированы, настоящих дискуссий нет. Большинство органов по техническому сотрудничеству работает плохо. Многие российские чиновники имеют ограниченные мандаты в переговорах, и прежде чем согласиться на компромисс, они должны консультироваться с министром или даже с Кремлем. У представителей Евросоюза также связаны руки – их мандаты основаны на сложных компромиссах между странами-членами ЕС.

При всем том, руководители высшего уровня склонны полагать, что если стратегический план или политическое решение существует, то они непременно должны быть выполнены. Однако на практике вмешиваются разные обстоятельства и возникают проблемы. Решения могут не выполняться вовремя или выходят за рамки бюджета, нет соответствующих ресурсов, а некоторые команды могут не соответствовать или противоречить основным целям. И поскольку нет четкой связи, наблюдается дисфункция, неразбериха в организационной среде, что приводит к неэффективному осуществлению указаний и директив и, следовательно, всего проекта. Это явление получило название «недовнедрение». К нему

относится и недостаток понимания и согласия в отношениях среди руководителей и исполнителей разного уровня.

Об образце подобного «недовнедрения» откровенно рассказывал Ф.М. Бурлацкий, повествуя о своей работе над схемой Открытого письма по поводу позиции Китая в 1962 г. Тогда он не рассчитал по времени и передал секретарю ЦК КПСС А.М. Суслову незавершенный проект. «Этот набросок, — признавался политолог, — страдал одним недостатком: вместо перечня основных вопросов он содержал обозначения двух-трех первых вопросов с их подробной расшифровкой. Иными словами, это был полуфабрикат. Мне было крайне неприятно, когда Суслов, небрежно взглянув на мою бумагу, отложил ее в сторону и довольно четко сформулировал вопросы, которые следует затронуть в Открытом письме. Частично они совпадали с моей бумагой, частично — нет. Я как бы получил по носу...»[95].

Отчасти избежать угрозы «недовнедрения» позволяет эффективная организация информационно-аналитической работы. Чтобы не быть голословным, сошлемся на такой исторический факт. При работе над докладом или выступлением Ю.В. Андропов обычно привлекал несколько помощников и консультантов. «Он, — вспоминал начальник его секретариата генерал А. Сидоренко, — рассаживал всех за приставным столом и сразу, как говориться брал быка за рога. Любимым его выражением было «зачин». Для зачина, говорил он, надо написать следующие фразы и далее надиктовывал. Затем рассуждал сам и вовлекал в рассуждения всех, какие вопросы, проблемы следует поставить. Когда тема была охвачена проблемами, начинал формулировать основные тезисы и тут же говорил, в каком ключе их развивать и чем аргументировать. Такие проработки были подчас продолжительными, все зависело от темы и характера предстоящего выступления. После этого давал очень короткий срок, произнося дежурную фразу: «Освободитесь от всего, работайте только над докладом». Никто, конечно, не мог ни от чего освободиться, всевозможных дел было невпроворот».

Первоначальный текст докладывался только Ю.В. Андропову, который никогда никому не посылал «сырой» материал. После изучения текста вновь собирал группу, как правило, говорил, что, кажется, попали в цель, получилось неплохо, а затем спокойно разбирал его по косточкам и отдавал на доработку. После доработки

следовал повторный доклад. Далее над текстом Ю.В. Андропов работал сам, нередко от представленного текста оставались только основополагающие положения. Текст перепечатывался. Ю.В. Андропов снова отдавал его той же группе «на ревизию», затем окончательное редактирование и перепечатка. Позволялось и поощрялось при этом излагать новые, нестандартные мысли. Он моментально оценивал их, говорил годиться или отвергал[96].

Оформить на бумаге решение в принципе легко, но для его реализации на международной арене нужны самые разнообразные предпосылки и условия. Их учет тонкое дело. Приведем рассуждения Г. Моргентау о нападении в 1939 г. Советского Союза на Финляндию. Это событие, писал он, поставило перед правительствами Франции и Великобритании два вопроса правовой и политический. Нарушил ли СССР статьи Договора об учреждении Лиги Наций, и если да, то какие ответные шаги могут быть предприняты? С правовой точки зрения Г. Моргентау дал утвердительный ответ, ибо Советский Союз совершил де то, что было запрещено в Договоре.

Ответ на политический вопрос зависел, во-первых, от того, в какой степени были затронуты интересы Франции и Великобритании. Затем, во-вторых, от существовавшего тогда соотношения сил, с одной стороны, между Францией и Великобританией, и с другой – между Советским Союзом и прочими потенциальными противниками; в-третьих, от того, как могли повлиять ответные шаги на интересы Франции и Великобритании и на будущее соотношение сил. Франция и Великобритания как ведущие члены Лиги Наций выступили за исключение Советского Союза из этой организации, и единственным, что предотвратило их вступление в войну на стороне Финляндии, было нежелание Швеции пропустить войска этих стран через свою территорию. Если бы не отказ Швеции, Франция и Великобритания вскоре могли бы оказаться в состоянии войны одновременно и с СССР и с Германией.

Политика Франции и Великобритании, по заключению Г. Моргентау, классический пример легалистского подхода, которому полностью соответствовали их действия. Вместо того чтобы рассмотреть проблему с двух точек зрения: правовой и политической, они рассматривали ее только с позиций международного права, а принимая решение, они не учитывали, что от этого зависит само их существование как суверенных государств[97].

Возвращаясь от исторического экскурса к текущим делам, констатируем, что от достижения политического и прочего согласия между позициями и векторами поведения основных участников разработки и внедрения внешнеполитической акции зависит во многом сам ход реализации решения. К сожалению, раздаются голоса, на этой дороге еще устойчиво действует парадоксальный и вместе с тем ничем неистребимый отечественный управленческий принцип: «Авось. Небось. Как-нибудь». О нем и его порочности для общественного управления ярко и емко писал еще А.А. Богданов в своей знаменитой «Тектологии». Однако избавиться от указанного порока российским политическим практикам не удастся вот уже какое десятилетие[98].

Остается уповать на развитие в стране гражданского общества, хотя раньше влияние общественного мнения на внешнюю политику страны редко когда была определяющей. Власти, ревниво оберегая свои prerogatives, лишь в исключительных случаях были вынуждены прислушиваться к мнению широких масс населения. Неверно, однако, считать, что следовать общественному мнению для политика является главным рецептом успеха, обеспечивающим не только долгое пребывание у власти, но и возвышение руководимого им государства. Особенную слабость эта точка зрения обнаруживает при ретроспективном анализе внешнеполитических решений.

Брестский мир, заключенный по настоянию В.И. Ленина, чуть не расколол правящую партию большевиков, и вроде бы подтвердил самые нелепые подозрения в их адрес. Но война, от которой изнемогала Россия, прекратилась. Укрепилось созданное большевиками новое государство, а кайзеровскую Германию все равно ожидали предсказанное поражение, а главное – революция. В результате Советская Россия вернула все потери в Бресте.

Видимо, правы те исследователи, которые утверждают, что единство мнений общества и власти не может служить четким критерием правильности внешнеполитического решения. Милитаристский настрой россиян под лозунгом «Покажем этим япошкам» в 1904 г., просербские и антигерманские настроения элиты и масс в 1914 г. не только ввергли империю Романовых в тяжелейшие войны, но и подготовили две революции, и, в конечном счете, гибель тысячелетней монархии[99].



С другой стороны, многие вещи, такие как борьба с международным терроризмом, могут быть завершены успехом только при поддержке простых людей по всему свету. Глобальная повестка дня единственной в мире супердержавы не может быть выполнена, подчеркивалось в интервью американских дипломатов, если полагаться на поддержку дружественных иностранных правительств. В качестве примера приводилась Испания. Она сначала выступила союзницей инициатив Дж. Буша, а со сменой правительства стала критиковать вашингтонских лидеров. Как посчитали респонденты, это еще раз подтвердило настоятельную необходимость опоры на простых людей, на зарубежное общественное мнение для достижения победы в войне с терроризмом[100].

Мотивированное и последовательное несогласие в политике часто приносит больше дивидендов, чем угоднический энтузиазм, рассчитанный на то, что в будущем он будет оплачен. Из курса физики хорошо известно, по настоящему можно опереться только на то, что сопротивляется. Кстати, американские историки, исследуя моменты прекращения отступления застигнутой врасплох Красной Армии, обнаружили в этих моментах общую закономерность. Всякий раз ситуацию ломали и переламявали представители так называемого «решительного меньшинства», не смиравшиеся с неизбежным поражением и продолжавшие яростное сопротивление даже тогда, когда оно казалось безнадежным и бессмысленным, иррациональным.

В одном из литературных журналов промелькнуло неоднозначное суждение, если бы в свое время в Буденовске командир группы «Альфа» не послушался премьера В.С. Черномырдина и не отвел бойцов из почти освобожденного здания больницы, это бы наверняка повлияло на ход дальнейших событий. Кто знает? Быть может, не было бы Хасавюртовского соглашения, кровавого прорыва басаевских боевиков в Дагестан, гексогенных взрывов, «Норд-Оста» и трагедии Беслана. Но отступил командир, и события потекли по намеченному сценарию[101].

Трудно и не уместно здесь рассуждать об оптимальном алгоритме поведения исполнителей из спецслужб во внутренних конфликтах. Лучше обратиться к схожим по форме происшествиям за рубежом и проследить за реакцией дипломатических представителей. Несколько десятилетий назад в Конго против тогдашнего пре-

зидента М. Нгуаби подняли мятеж. «Президент принял решение, — вспоминал советский дипломат Е.П. Рымко, — направить советский самолет с нашим экипажем для бомбежки оплота мятежников на севере страны. Советский генерал-майор авиации, находившийся в то время в Браззавиле, срочно приехал ко мне с вопросом: бомбить или не бомбить? Действительно, что делать? С одной стороны, Нгуаби придерживался социалистической ориентации и мы его поддерживаем, а, с другой, это явное вмешательство во внутренние дела суверенной страны. «А что записано в контракте?» — спросил я у генерала. Естественно, что ничего об участии в военных действиях там сказано не было. «Бомбить не надо» — сказал я. Москва одобрила это решение молчанием»[102].

Впрочем, безмолвие Центра в дипломатической практике не такая уж редкая вещь. «МИД, — вспоминал А. Бовин, — часто не отвечал на вопросы, которое ставило посольство. Психология «неотвечания» мне понятна: отвечать значит брать на себя ответственность за сказанное. А нормальный чиновник предпочитает ответственность на себя не брать... Лучше помолчать. Глядишь — отстанет»[103].

Возможно, в аналогичные ситуации восходила корнями своеобразная линия поведения отдельных видных отечественных дипломатов, к примеру, таких как А.Г. Ковалев, готовившего переговоры в Женеве. «Он, — отмечал в этой связи А.Л. Адамишин, — постоянно ведет мысленный диалог с Москвой. Получить ее «добро» — дело не менее сложное, чем договориться с 34 партнерами. Вот этой «внутренней дипломатии», по утверждению министра Громыко, более важной, чем внешняя, я насмотрелся вдоволь»[104].

Тот, кто не улавливал между ними существенную разницу, во все времена рисковал оказаться на обочине дипломатической жизни. К примеру, Ю.В. Дубинин живописно обрисовал трудную ситуацию, в которую попало советское посольство в Исландии, в ходе встречи М.С. Горбачева и Р. Рейгана. «Едва прилетев, — писал дипломат, — все начинали командовать, сами толком не зная, что вообще требовалось, все были недовольны, во всем винили посла — им был Е.А. Косарев, — а заодно и его жену. Сам же посол и его супруга плохо представляли даже, в каких грехах они служили козлами отпущения, поскольку до настоящего начальства, перед кото-

рыми их костыляли, они и доступа-то не имели, не говоря уже о М.С. Горбачеве и его супруге... Для Е.А. Косарева встреча в Рейкьявике обернулась немедленным вызовом в Москву, а вскоре и завершением дипломатической карьеры»[105].

Не секрет, что практическая работа по выполнению распоряжений и директив руководства ложится на плечи низовых и рядовых сотрудников. От их добросовестности часто зависит более высокий начальник. Более того, исполнитель, который проводит любое решение в жизнь, должен при этом принять многочисленные дополнительные решения, позволяющие ему сделать упор на ту или иную сторону осуществления политического мероприятия. Иными словами, сплошь и рядом решения исполняются чиновниками невысокого ранга, которых нужно контролировать, а их действия направлять в заданное русло.

## **5. КОРРЕКЦИЯ И КОНТРОЛЬ ЗА РЕШЕНИЯМИ**

Проведение внешнеполитического решения в жизнь обычно дается гораздо труднее, чем его подготовка и принятие. Его внедрение зиждется, прежде всего, на контроле за тем, как оно реализуется. Нельзя не отметить, что в отечественной стратегической культуре это является одним из наиболее слабых мест. Система контроля призвана постоянно обеспечивать обратную связь между руководством и объектом управления, причем в таком режиме, чтобы была возможность добавочного управляющего воздействия, способного сохранить и, если необходимо, нарастить «стратегический импульс» в избранном направлении при первоначальном, базовом решении[106].

Контроль в современном понимании этой управленческой функции предусматривает: во-первых, установление стандартов, т.е. четко сформулированных и обозначенных целей, достижение которых запланировано организацией. Во-вторых, измерение степени достижения целей и сравнение ее с теми результатами, достижение которых предполагается. Последнее обстоятельство позволяет ведомству определить возникающие проблемы при реализации намеченных планов[107].

Основная причина необходимости контроля это неопределенность, являющаяся неотъемлемым элементом будущего и при-

сущая любому управленческому решению, выполнение которого предполагается в перспективе. Тем более, что в международных отношениях постоянно появляются новые факторы неопределенности, распадаются старые и рождаются новые взаимосвязи, меняются стратегические парадигмы. Самая хорошая информационно-аналитическая служба без искусства глубокого анализа обстановки и умелого использования его выводов не может обеспечить эффективность принимаемых внешнеполитических решений и действий. «Нет ничего проще, — писал еще маршал Г.К. Жуков, — чем, когда уже известны все последствия, возвращаться к началу события и давать различного рода оценки. И нет ничего сложнее, чем разобратся во всей совокупности вопросов, сведений и фактов непосредственно в данный исторический момент»[108].

В учебной литературе по современному менеджменту специалисты склонны выделять три основных вида контроля, а именно предварительный, текущий и заключительный, которые различаются по времени осуществления[109].

Предварительный контроль осуществляется до начала работ. На этом этапе контролируются правила, процедуры и линия поведения, чтобы убедиться, что работа развивается в правильном направлении. На этом этапе контролируются, как правило, человеческие, материальные и финансовые ресурсы.

Текущий контроль осуществляется непосредственно в ходе выполнения работ организацией в соответствии с принятыми решениями. Как водится, он осуществляется непосредственным начальником и основан на измерении фактических результатов проделанной работы.

Заключительный контроль осуществляется после того, как работа выполнена. Если в процессе заключительного контроля отсутствует возможность непосредственного влиять на ход выполнения работы, то результаты контроля могут быть учтены при проведении последующих мероприятий.

В совокупности контроль должен обеспечить: а) мониторинг, т.е. систематическое и планомерное наблюдение за всеми процессами реализации решения; б) выявление отклонений от целей реализации проекта с помощью ряда критериев и ограничений; в) прогнозирование последствий сложившейся ситуации; г) обоснование необходимости принятия корректирующего воздействия.

Процесс контроля состоит из установки стандарта, измерения фактически достигнутых результатов и проведения корректировок в том случае, когда достигнутые рубежи существенно отличаются от утвержденной планки. Формально вопросы координации в сфере международной деятельности возложены на МИД РФ. Однако это ведомство если и корректирует внешнюю политику с другими структурами, то в основном на рабочем уровне и, уж во всяком случае, не системно. Нет и должной прозрачности здесь. Если бы это было не так, то у общественности не возникло бы недоумения по поводу того, например, кем готовилось и согласовывалось решение о вступлении России в Организацию Исламская конференция, просчитывались ли долгосрочные последствия данного шага, в том числе и в контексте партнерства с США, Европой, Китаем и т.д.[110]

Между тем, контроль за ходом осуществления решения и «обратная связь» с его результатами является важнейшей фазой процесса. Отсутствие подобных действий ведет к тому, что внешнеполитическое решение искажается или просто перестает выполняться, либо даже приносит обратные его замыслу плоды и результаты. Приведем один лишь красноречивый факт. Вскоре после провозглашения независимости Мозамбика советские инженеры и архитекторы по указанию «свыше» приступили к разработке проекта завода сельскохозяйственного машиностроения. Под ликующий пропагандистский аккомпанемент в течение семи лет затратили миллионы долларов на разработку гиганта, который должен был выпускать сверхмощные тракторы и комбайны.

А потом, когда завод уже стали строить и завези сложное оборудование, вдруг выяснилось, что проектируемым комбайнам негде будет развернуться на микроскопических семейных плантациях страны. Специалисты схватились за голову и начали спешно переделывать проект. И теперь разрекламированный завод выглядит совсем иначе, и его продукцией стали топоры, мотыги, серпы и металлическая посуда. А дорогостоящие станки так и остались стоять в недостроенных цехах[111].

Сам же смысл контроля за реализацией решения заключается в постоянном сопоставлении практических мероприятий, технологических операций с исходной моделью политического решения, планами и программами. Контролю подлежит как выполнение за-

конодательных вердиктов, определяющих различные нормы и процедуры поддержания институционального порядка, так и постановления органов исполнительной власти, занятых оперативным распределением финансовых и материальных ресурсов согласно общим пропорциям, заложенным в бюджете.

Контроль является одной из обязательных функций государственного управления, без которого невозможно обеспечить соблюдение законности и реализацию принимаемых органами государственной власти решений. В настоящее время в сфере государственного контроля отчетливо прослеживается разграничение двух его разновидностей. В первом случае орган, осуществляющий контрольные функции производит измерение и прямую оценку результатов какой-либо деятельности путем их сопоставления с официально утвержденными стандартами и нормативами и при обнаружении нарушений принимает санкции в соответствии с предписаниями правовых норм. К этой группе относится налоговый, таможенный, валютный и др. контроль.

Второй вид государственного контроля осуществляют органы, которые не уполномочены в случае обнаружения нарушений применять какие-либо санкции и должны ограничиваться лишь информированием других субъектов государственной власти о результатах проведенных мероприятий. В данную группу входят парламентский и президентский контроль, контрольные мероприятия, осуществляемые аппаратом омбудсмана и др. С целью формализации этих двух видов государственного контроля используется для их обозначения термины «административный контроль» и «информационный контроль»[112].

Четкое понимание функции контроля уже изначально необходимо закладывать в подготовку решения, в тот документ, который оформляет данное решение. При этом весьма полезной оказывается в таком документе стадийность реализации решения с тем, чтобы на определенных этапах можно было выверять, как реальные дела соотносятся с изначальными замыслами, и не нужно ли корректировать изначальное решение. Возьмем рост цен на нефть на мировых рынках. Дело в том, что динамика цен зависит от множества факторов как объективного, так и субъективного характера. Существуют долгосрочные факторы роста цен, такие как увеличение спроса на нефть в Китае. Случаются форс-мажорные обстоя-

тельства, которые могут длиться достаточно долго, будь-то война в Ираке или политическая нестабильность в Венесуэле. Наконец, имеются чисто спекулятивные факторы роста цен – популярность фьючерсов у инвесторов[113].

Оперативное управление и контроль осуществляется путем отдачи распоряжений в виде команд и приказов, которые должны привести состояние объекта управления к запланированному или желанному. Так, всплески на биржевых торгах происходят после опубликования данных о запасах топлива в Америке, основных направлениях экономической и финансовой политике и т.п. Вашингтон, таким образом, имеет возможность влиять и частично управлять процессами на нефтяных рынках.

В военной сфере особенно нет ничего хуже, чем оставить в действии директиву, а тем более приказ, который уже не соответствовал обстановке. Так, в течение первого дня Великой Отечественной войны Генеральный штаб из-за нарушений связи не имел достаточно полной информации о развивающихся событиях. И отданная директива утром 22 июня с требованием «войскам всеми силами и средствами обрушиться на вражеские силы и уничтожить их в районах, где они нарушили советскую границу», авиации «мощными ударами... уничтожить авиацию на аэродромах противника и разбомбить основные группировки его наземных войск» не отвечала реально складывающейся обстановки[114].

Контроль за разработкой и внедрением внешнеполитического решения в жизнь требует наличия критериев. Что можно ожидать в ходе решения задачи ежемесячно или ежегодно? До тех пор пока все участники четко не осознают критерии, будут поступать обвинения в провалах или неправильных шагах. Так, и ныне вызывает у специалистов удивление экономически неэффективная и убыточная отечественная внешняя политика в истекшем столетии. Причем убыточной, не только исходя из долгосрочных, стратегических интересов, но даже по обыкновенному бухгалтерскому счету.

Достаточно сослаться на принцип дотационности, который так широко применялся в советской внешней политике после Второй мировой войны. Без малого пятьдесят лет Советский Союз осуществлял массированные поставки своих энергоносителей и сырья в другие социалистические страны по ценам примерно в 30%

от уровня соответствующих мировых цен, а покупал их продукцию, с учетом ее качества, по ценам в два раза выше мировых. «И кто нам, — возмущался академик Н.П. Шмелев, — хоть раз за это спасибо сказал и тогда, и после развала СЭВ? Наоборот, оказалось, что в итоге мы же еще и должны этим странам порядка 10 миллиардов долларов, и никто даже заикнуться не смеет, что не худо было бы, по исторической справедливости, эти долги списать»[115].

Процесс принятия решений требует отработанной бюджетной практики. В своей основе бюджеты представляют собой планы, выраженные в денежных единицах. Они являются инструментом управления и могут служить контрольными механизмами. Бюджеты могут быть использованы для оценки в финансовых понятиях прогресса, достигнутого на пути решения поставленных целей и задач. В то же время следует видеть особую опасность увлечения всякого рода расчетами, которые, как показывает историческая практика, часто упускает из виду определяющие факторы, не лежащие или не поддающиеся количественному учету.

Бюджеты программного типа делают акцент на достижениях программ, с отражением скорее общего распределения ресурсов, а не специфичных позиций, по которым бюджет финансирует средства. С другой стороны, бюджеты постатейного типа ориентированы на отчетность. Они обеспечивают финансовый контроль, используя цифровые показатели по каждой позиции. В настоящее время часто используется сочетание бюджетов программного и постатейного типа. Спецслужбы зачастую используют гибкие программные бюджеты, не обремененные постатейным перечислением требований.

Общий процесс разработки бюджета требует тщательного предварительного планирования и постоянной обратной связи и поступления информации от всех задействованных источников. Бюджет должен быть объектом оценки, пересмотра и подотчетности. Эффективность этих процессов может быть повышена за счет компьютеризации. Кстати, о значении новых технологий зарубежная пресса протрубила еще полвека назад. «К чему, — писал один из французских журналов, — продолжать работать в потемках и на ощупь; зачем насиловать свой ум, рискуя субъективными ошибками в поисках трудного решения, когда достаточно прибегнуть к высокосвершенной счетной машине»[116].



В ходе контроля выводятся оценка хода выполнения и оценка влияния. Каждая из них имеет свои ориентиры. Оценки хода выполнения выявляют качественные и количественные показатели достигнутого уровня решения задач в интересах реализации программы. Оценки влияния выясняют успешность реализации программы через призму целей и задач. При всем том, необходим высокий профессионализм в разработке бюджета и самый строгий контроль. Следует иметь в виду и учитывать, что если мы сделаем бюджет слишком определенным, то пожертвуем гибкостью, а если он будет включать слишком много переменных, то потеряем управление.

В федеральном бюджете России многие, статьи, имеющие отношение к внешней политике, или слишком общие, или засекреченные. Из бюджета РФ можно понять, что внешняя политика означает международное сотрудничество, участие в миротворческой деятельности, реализацию международных договоров в рамках СНГ, международные культурные, научные, информационные связи, экономическую, гуманитарную помощь другим государствам. По перечисленным позициям получалось, что Россия тратила 8 миллиардов долларов, в то время как Великобритания – 40 миллиардов, а США все 300 миллиардов долларов. «Совершенно очевидно, — делали вывод специалисты, — что с имеющимся финансированием Россия не добьется статуса великой державы... Вот почему все разговоры о наших национальных интересах, о нашей национальной безопасности и внешнеполитических целях, останутся пустой болтовней. Если заранее не оговорить стоимость их реализации и финансового обеспечения этой стоимости»[117].

Эффективная внешняя политика уже давно является чрезвычайно дорогостоящим делом, и чтобы пожинать ее плоды, предвительно нужны значительные вливания финансовых средств как в переносном, так и в прямом смысле слова. Как-то Ю. Батуринов цитировал Б. Клинтона, что «каждый доллар, вложенный во внешнюю политику, должен приносить 10 долларов». Если бы отечественный МИД, добавляли эксперты, возвращал на каждый затраченный доллар хотя бы 10 рублей, то цены бы ему не было[118].

Руководитель, не упуская из вида критерий «стоимость – эффективность», должен знать, куда расходуются бюджетные средства, и уметь оценивать операции. Выполняем ли мы программы как

планировалось? Достигают ли они желанной цели? Если ответ отрицательный, то решение должно быть пересмотрено. Возможно, что одна из самых больших угроз деятельности загранучреждения заключается в опасности выдвижения против него обвинения в том, что оно расходует большие суммы при низкой подотчетности и недостаточной эффективности.

Трудно понять, почему одни жизненно важные внешнеэкономические интересы российской дипломатия игнорировала, а другие, не имеющие сейчас практического значения, жестко отстаивала. Неадекватной, к примеру, была реакция на балканские события. Такие жесты, как разворот самолета Е.М. Примакова над Атлантикой или марш-бросок батальона десантников в Слатину, были эффективными, но не эффективными. Они лишь подтвердили, что далекая от прагматизма советская внешнеполитическая традиция продолжала жить[119].

С целью контроля над многочисленными аспектами внешнеполитических решений иногда принято расчленять проблемы. Подобный прием довольно широко распространен в гуманитарных науках. «Тот, кто захотел понять историю, — советовал Р. Дарендорф, — должен найти средство расчленить на отдельные моменты непрерывный исторический процесс»[120].

Схожая операция позволяет распределять функции и задачи между различными организациями и ведомствами. Если это не удается сделать, то жди неприятностей и внешнеполитических осложнений. Одним из недавних вопиющих примеров в этом ряду числится российско-украинский конфликт вокруг острова Тузла. До сих пор не ясно, какое ведомство принимало решение о строительстве дамбы в Керченском проливе. Можно лишь предположить, что злополучный «самострой» начала администрация Краснодарского края. Говорят, правда, что губернатор А.Н. Ткачев не мог принять такое решение без отмашки из Москвы. Но кто дал ее в Кремле, так и осталось не ясным

Чтобы не застопорить деятельность, наибольшей властью и ответственностью наделяют тех, у кого наиболее важные обязанности. Однако если ведомствам разрешить что-то делать, в значительной мере то, что они делают, будет определяться внутри организации. Таким образом, каждая структура воспринимает проблемы, обрабатывает информацию и совершает ряд действий как бы

самостоятельно, хотя и в рамках общих установок политики. «Распределение проблем и дробление власти, — указывал Г. Аллисон, это палка о двух концах. Распределение проблем позволяет уделить больше внимания конкретным аспектам проблемы, чем в условиях, когда государственные лидеры пытаются сами решать вопросы. Но за это внимание приходится платить, предоставляя организации право самой решать, на чем сосредотачивать внимание и как программировать свою реакцию на проблемы»[121].

Контроль за исполнением стратегического плана проводится через механизм осуществляемого в постоянном режиме мониторинга реализации принятых решений. По его результатам вносятся корректировки в мероприятия, уточняются цели и задачи, принимаются меры по устранению отклонений от намеченных ориентиров. Из многочисленных публикаций по проблемам конкурентной разведки можно извлечь мнение, что наилучшее соотношение объемов работ по заданиям и мониторингу — 80% и 20%. Вряд ли эти цифры должны выдерживаться в точности, но совершенно очевидно, что на выполнение конкретных заданий следует расходовать основную часть усилий и ресурсов. Естественно, это вовсе не означает, что мониторингу не целесообразно уделять пристального внимания и умалять его достоинства и эффективность.

Непрерывно действующий или с интервалами мониторинг позволяет своевременно фиксировать наметившиеся отклонения в ходе реализации проекта. Правда, при анализе текущих событий всегда существует риск не поспеть за ними. Так случилось с известной работой Г. Киссинджера, озаглавленной «Нужна ли Америке внешняя политика?», которая вышла в свет после событий 11 сентября 2001 г. В ней автор только вскользь упоминал проблему терроризма. Однако схожие неприятности лежат на пути исследователей и в других областях мировой политики. Избежать такой ловушки позволяет лишь совокупность различных сведений о скрытых тенденциях и происходящих процессах. «Отправной точкой для любого анализа, — советовала в аналогичных случаях М. Тэтчер, — несомненно, должны быть факты, собранные за возможно больший период времени»[122].

В частности, если кто-то хочет понять, как США ввязались в войну во Вьетнаме, то лучше всего читать документы Пентагона. Действительно, из них видно, как постепенно принимались реше-

ния. Если абстрактно поставить вопрос о том, какими национальными интересами руководствовались США, оправдывая отправку экспедиционного корпуса в Индокитай, то никогда не будет найден ответ или же придется в марксистском духе искать таинственную экономическую причину, которая установила бы своего рода равновесие между огромной ценой войны и ее возможными выгодами. Но если рассматривать подробно, как происходили события, то тайна в значительной степени исчезает.

На взгляд Р. Арона, эти замечания имеют методологическое значение. Если хочешь понять, как все происходит, то нужно определить уровень анализа. Все искусство заключается в том, чтобы выяснить, на каком уровне, на макро- или на микроуровне, следует ставить вопрос. Имеются, действительно, разные такие формы постановки вопроса, которые убедят вас в том, что вы не найдете ответа или найдете абсурдный ответ. Если спросить абстрактно, почему США направились во Вьетнам, то вы обречены искать огромные еще не известные нефтяные ресурсы близ Индокитая, либо воспользоваться объяснением такого рода, что США не могут проиграть сражение, не проиграв всю войну.

Странно, что это служило обоснованием для «ястребов» и объяснением для псевдомарксистов. Но если анализировать подробно, как каждый следующий президент принимал решение, то в целом все выглядит правдоподобно, потому что в этом случае придется обратить внимание на функционирование американской политической машины[123].

В деятельности любого ведомства может возникать проблема «потери контроля». Без контроля возможен хаос или дезорганизация. Интересно, чего ради российские генералы при развале СССР и дележе оружия выделили Азербайджану боевые корабли? Разве они обладали полномочиями денонсировать договоры 1813 и 1828 годов? Согласно им, кроме России, никакая другая держава не может иметь военные суда на Каспийском море. Иран издревле владеет южной частью его берегов, но мерился с такой ситуацией, ибо договор есть договор[124].

Отсутствие надежной системы контроля и, как следствие, эффективной обратной связи, может привести организацию к кризисной ситуации, либо к нелепым обвинениям. Дело доходило порой до анекдотических случаев. Однажды в Москву от агента из

числа индийских контрразведчиков поступило донесение. Филеры зафиксировали факт распития «из горла» в автомобиле сотрудника резидентуры перед тем, как он с товарищем зашел в ресторан. «Дикий случай, — комментировал генерал А.М. Сахаровский, — как можно пить до ресторана, ведь для того туда и идут, чтобы выпить там!» Слышавший все это сотрудник тоже удивился невоздержанностью своих коллег, пока не приехал в Индию в 1971 г. и не узнал на месте, что из-за «сухого» закона в большинстве ресторанов спиртное не подавалось.

Естественно, что линии поведения при контроле могут быть самыми различными. Прежде всего, ничего не предпринимать, и, глядишь, все само собой установится и успокоится. Вот как бывало. Советский посол в одной африканской стране ухитрился перевезти свою любовницу из Африки в Латинскую Америку, куда он получил неожиданно новое назначение. Сотрудники спецслужб доложили в центр, что в коллективе на этой почве зреет скандал, тем более что посол не скрывает наличие у него второй жены. Однако В.А. Крючков, находившийся с дипломатом в дружеских отношениях, приказал замять дело[125].

Однако гораздо чаще стремятся все же устранять отклонения или корректировать стандарт. Это довольно непростое дело. Для выполнения текущих сложных задач необходимо координировать поведение большого числа лиц. Встает вопрос об информационном обмене. Пока данная проблема решается неудовлетворительно. По мнению бывшего руководителя Аналитического управления КГБ СССР и члена президиума СВОП В. Рубанова, здесь действуют четыре фактора. Во-первых, на практике трудно отделить более ценную от менее ценной информацию. Во-вторых, факты коррупционного разложения государственных органов заставляют их руководителей проявлять максимум осторожности при организации информационного обмена. В-третьих, остается непреодоленным извечное соперничество различных ведомств. В-четвертых, существуют проблемы технологического характера, так как ведомственные информационные системы создавались на различных, часто несовместимых, технических и программных платформах. В этой связи, полагают, что организационной основой межведомственного взаимодействия мог бы стать аппарат Совета Безопасности РФ с

включением в информационный обмен его Ситуационного центра[126].

Всегда следует помнить, что исполняют решения люди, а не машины. Случается, что они ошибаются или просто не понимают поставленные перед ними задачи. Опасность представляет и то обстоятельство, что до 90% утечки информации из организации происходит через ее работников. Часто оппоненты прибегают к техническому проникновению к секретам, включая электронную разведку с использованием космических спутников. В результате расшифровки перехваченной информации о торговых переговорах по слабо защищенным каналам связи между Францией и Саудовской Аравией в 1995 г. американцы сорвали контракт на поставку саудовцам азробусов. В итоге контракт стоимостью 6 млрд. долларов получил концерн «Боинг».

Закономерно, что сама координация в деятельности ведомства требует определенных регулирующих норм или правил, согласно которым проводится работа. Однажды у посла А.А. Соболева кто-то из молодых дипломатов спросил, что нельзя ли поскорее получить доступ к секретной шифропереписке с целью сделать свои беседы с партнерами более содержательными. Умудренный жизнью А.А. Соболев ответил, что эти документы будут доступны всем присутствующим в положенное время. Сейчас же, рекомендовал он, достаточно пораньше утром тщательно прочитывать «Нью-Йорк таймс». «Можете быть уверены, — подытожил дипломат, — что далеко не все из ваших иностранных коллег это делают, а вы будете готовы к беседе». Эти слова, по мнению посла В.В. Шустова, для многих сотрудников оказались отличным руководством в дальнейшей работе[127].

В процессе выполнения работ в соответствии с принятыми планами могут произойти серьезные изменения внешних и внутренних условий. Изменится законодательство, конъюнктура рынка и пр. Жизнеспособная организация должна иметь эффективно действующий механизм обратной связи. Его сбой, а также несвоевременная и неадекватная реакция могут легко привести к неоправданным потерям.

Как-то сотрудники советского посольства в Бонне смотрели по телевизору новости из Москвы. «И вдруг, — вспоминал очевидец, — показывают заседание правительства. Н.И. Рыжков говорит

о том, что надо решать вопрос с дефицитом моющих средств. Если, мол, нужно, давайте закупим за границей. И это говорится на весь мир. Вы бы видели, какой была реакция! Посол и другие товарищи схватились за головы. Стали звонить в фирмы, пытались договориться о закупках, пока немцы ничего не узнали. Да где там! Они уже задрали цены в полтора раза»[128].

Обратная связь, т.е. поступление данных о том, что происходило до и после реализации решения, позволяет скорректировать его, пока организации еще не нанесено значительного ущерба. Конечно, здесь также существуют свои нюансы, которые могут привести к созданию «пропасти в области контроля», т.е. между стремлением контролировать и способностью осуществлять контроль. В бытность А.Е. Бовина послом России в Израиле российские министры иностранных дел приезжали пять раз. «Но ни разу, — сетовал он, — ни один из них не выразил желание встретиться и обстоятельно поговорить с дипломатами. Ответить на их вопросы. Дать им возможность посидеть в одной комнате с министром, ощутить некую корпоративную близость»[129].

Контрольные мероприятия необходимы для поддержки успеха, для выявления наиболее эффективных направлений работы, а также для предупреждения возможных кризисных ситуаций. Он позволяет во время зафиксировать просчеты и исправить их до того, как наступит провал. На первый взгляд неожиданный залет К. Райс в Москву после турне по Средней Азии, и ее встреча с С.В. Лавровым были совершенно бесплодными. Российский министр вновь подтвердил, что считает необходимым продолжение обсуждения иранского досье в рамках МАГАТЭ и против его передачи в Совет безопасности ООН.

Однако подобное впечатление, скорее всего, обманчиво. Одни уверения американского госсекретаря, что США не возражают против продолжения строительства АЭС в Бушере и не будут создавать новую военную базу в Средней Азии дорогого стоят и просто так не произносятся. К. Райс, конечно же, хорошо понимала позицию Москвы и добивалась от нее не согласия на передачу иранского досье в ООН, а помощи в возвращении Тегерана за стол переговоров.

Контроль за реализацией внешнеполитического решения при любых условиях должен охватывать как собственные действия, так

и поведение оппонентов и партнеров. В данном контексте в дипломатии велика роль посредничества. Оно, как правило, основано на поиске компромисса. А сам посредник призван обеспечить процесс нахождения взаимоприемлемых решений и создания эффективных каналов связи. «Его главная и по сути единственная прерогатива, — отмечал посол Э.Л. Кузьмин, — состоит в высокопрофессиональном анализе ситуации, ослаблении напряженности... и содействии поиску решения проблемы с наименьшими потерями для обеих сторон. Выяснив изначально интересы и позиции противоборствующих сил, посредник приступает к проработке своего варианта решения проблемы, расчленяет ее на отдельные составные»[130].

Посредник нередко выступает гарантом достигнутого соглашения, осуществляя контроль за выполнением условий договоров. Однако даже очень хорошим международным договоренностям не суждено долго жить. В реальной жизни, как правило, не гербовая бумага определяет ситуацию, а соотношение сил. В нем фактор устрашения, чтобы стать эффективным, по размышлению Г. Киссинджера, должен отвечать четырем требованиям.

Во-первых, осуществление угрозы устрашающей стороной должно быть достаточно вероятным, чтобы не дать возможности рассматривать ее как блеф.

Во-вторых, потенциальный агрессор должен осознавать, что имеется решимость оказать сопротивление нападению или давлению.

В-третьих, противник должен быть рациональным, т.е. таким, чтобы его действия, направленные на удовлетворения его эгоистических интересов, можно было предсказать.

В-четвертых, оценивая свои эгоистические цели, потенциальный агрессор должен прийти к заключениям, к которым стремится подвести его сдерживающий. Иными словами, наказание за агрессию должно перевешивать выгоды[131].

На подобной колее советский министр А.А. Громыко почти не знал себе равных. Знающие его люди писали, что он тщательно готовился к дискуссии, легко и безжалостно теснил своих оппонентов, заставляя их переходить к обороне. Причем даже в тех случаях, когда позиция СССР была далеко не бесспорна. С не меньшим успехом дипломат умел действовать и в тех ситуациях, где ему



приходилось становиться любезным и уступчивым партнером. Министр мастерски подчеркивал выгодные ему детали, умело и незаметно выторговывая у противника существенные уступки в обмен на незначительные. И делал это так, что когда оппонент осознавал происшедшее, оказывалось уже поздно[132].

Система отслеживания и контроля необходима для обеспечения согласования фактических материалов с теми, что ожидалось в период принятия решений. Если еще точнее, то сам смысл контроля за осуществлением решения заключается в постоянном сопоставлении практических мероприятий и технологических операций с исходной моделью внешнеполитического решения, планами и программами.

## **6. АНАЛИЗ РЕШЕНИЙ И ИЗВЛЕЧЕНИЕ УРОКОВ**

Анализ результатов и оценка являются заключительной процедурой, характерной для всех видов информационно-аналитической деятельности. Только по результатам оценки можно судить об успехе или неудаче внешнеполитического решения или акции, а также извлечь из происшедшего необходимые уроки и сделать выводы. «Но в любом случае, — отмечал секретарь Совета Безопасности РФ И.С. Иванов, — анализ нужен затем, чтобы извлечь с его помощью уроки из практики жизни»[133].

Легко сказать, но трудно сделать. Сошлемся в начале на рассуждения известного публициста Р.А. Медведева. «В астрономии, — писал он, — задача трех тел, взаимно притягивающих друг друга, считается очень сложной. Но что говорить в таком случае о взаимных отношениях между собой десятков государств, сотен национальных общин, между которыми также существуют разнообразные силы притяжения и отталкивания. Опытный шахматист ведет игру на доске с 64 клетками, по которой передвигаются, следуя твердым правилам, 16 фигур. Но политик имеет дело с сотнями и тысячами факторов, переплетенных в сложнейшие системы, и ему противостоят другие политики, часто не признающие никаких правил»[134].

Из подобных соображений в среду специалистов и науку о международных отношениях легко проник скептицизм относительно существования каких-либо законов. Исключение, быть мо-

жет, составили только стратеги из Академии Генштаба. Они без тени смущения выделяют «общие законы войны», а затем и «специфические законы управления». В их числе, к примеру, «закон зависимости эффективности решения задач управления от наличия времени, объема и содержания используемой информации»[135].

Не будем вступать в полемику с генералами, но констатируем, что большинство профессиональных политологов стремятся избегать употребления самого этого термина, предпочитая манипулировать менее жесткими и обтекаемыми категориями наподобие «закономерности», либо «тенденции». Так, И.Н. Гомеров, исследуя проблему объекта и предмета в политической науке, пришел к выводу, что политология, как общая теория политики должна изучать закономерности формирования, существования, строения, функционирования и развития политики как органической, целостной системы и ее взаимосвязанных элементов, т.е. институтов, субъектов, их деятельности и отношений[136].

Даже в том параметре, если бы теоретические исследования в науке о международных отношениях были бы продвинуты гораздо дальше, чем в настоящее время, то все равно и скорее всего, аналитики пришли бы не к формулировке неоспоримых законов, а к утверждениям по вероятности. «В самом лучшем случае, — подчеркивали в аналогичных случаях Б. Рассет и Х. Старр, — ученый-социолог может оценивать не более, чем вероятность, что за данным специфическим событием... последует желаемый результат».

Любопытны в отмеченном контексте и умозаключения французского исследователя Ж.-Б. Дюрозеля. Солидаризируясь с констатацией о том, что в обществоведении законы не обладают той шкалой строгости, которая свойственна естественным наукам, он утверждал, что такое состояние вещей объясняется самой сущностью отражаемой ими реалий. А по сему, поскольку разговор идет о сфере вероятного знания, в котором превалируют исключения, тут гораздо больше уместен термин «закономерность».

Закон отражает одну или несколько групп строго идентифицированных феноменов, имеющих общий характер, более того, освобожденных от всех признаков индивидуальности и поэтому поддающихся измерению. Когда мы имеем дело с событиями, в той же международной жизни, то каждое из них предполагает присутствие человеческого фактора, поэтому каждое из них является уникаль-

ным. Здесь фактически, не присутствует стопроцентная идентичность и измеримость. Между несколькими событиями можно найти лишь аналогии. «Закономерность, — указывал Ж.-Б. Дюрозель, — это и есть наличие длинного ряда подобий, которые как бы не зависят от особенностей той или иной эпохи и, следовательно, могут быть отнесены к самой природе *homo sapiens*»[137].

Анализируя мероприятия любого правительства, его ведомства или выборного органа, можно легко прийти к заключению, что их деятельность также подчинена определенным закономерностям. В научных публикациях присутствует понятие политического делового (политико-экономического) цикла, т.е. цикла экономической и политической активности ветвей власти между выборами. Замечено, в данной связи, что их активность, как в политической, так и в экономической сферах существенно варьируется в различные периоды на протяжении избирательного срока. Эта тенденция, например, в России легко прослеживается на практике хотя бы по числу законопроектов, инициированных в различные периоды цикла депутатами Государственной Думы.

Сравнительный анализ публичной политики позволяет изучить как, почему и с каким результатом различные правительства проводят особые курсы действий или бездействия. В соответствии с этим утверждением выделяются как бы несколько увязанных между собою тем.

Первая из них. Для ответа на вопрос как правительства выбирают свои действия исследователю необходимо сосредоточить внимание на структурах и процессах, посредством которых вырабатываются правительственные решения.

Вторая. При ответе на вопрос, почему выбирается тот или иной курс предполагается изучения множества условий от исторического развития до текущих политических проблем. Многое в этой теме зависит от изучения взаимодействия политиков, бюрократов и различных заинтересованных групп, а также от того, какими идеями руководствуются те, кто решения принимает.

Третья. Одним из главных интересов исследования публичной политики является сравнение того, к каким результатам приводит деятельность правительства, т.е. речь идет об эффективности правительственной стратегии и тактики. Очевидным результатом здесь будет ответ об удовлетворенности или неудовлетворенности

народа деятельностью правительства. Однако проблема эффективности гораздо более сложна. К тому же на начальном этапе выработки политики трудно бывает определить ее будущую эффективность.

Четвертая. При сравнительном изучении публичной политики речь идет, прежде всего, о деятельности различных правительств, но не исключительно. Исследователи часто сравнивают не страны и правительства, а отдельные регионы или локальные единицы управления внутри стран. Следует также сказать и о роли частного сектора, участвующего в осуществлении публичной политики. Таким образом, агенты публичной политики сегодня являются более разнообразными, чем просто столичные политики.

Пятая. Последний элемент в определении – курс действия или бездействия, который собственно и представляет собой политику. Нужно иметь в виду весь комплекс практических действий по реализации решений. Если же говорить о бездействии правительства в каком-либо вопросе, то не всегда оно выражает какой-либо особый курс[138].

В дипломатии важно уметь правильно определить стратегические задачи, которые стоят перед страной. Здесь есть свои премудрости и опасности. «Разработчики стратегии, — отмечал Г. Киссинджер, — подвергаются искушению помедлить и подождать развития событий; им хочется увидеть, как то или иное обстоятельство отзовется в средствах массовой информации. И в самом деле, у них мало иных критериев, с помощью которых они могли бы судить о результатах собственных действий. Вследствие этого картина будущего слишком часто затушевывается тактическими проблемами»[139].

Избежать подобного просчета позволит, видимо, использование всех внутренних и внешних ресурсов и обстоятельств, чтобы наиболее оптимальным путем прийти к намеченной цели. Как и каким образом? В арсенале информационно-аналитических служб нет одной или двух готовых формул. И стандартных рецептов тоже не существует. Надо учитывать и политическую конъюнктуру, и массу субъективных факторов, которые могут выстрелить самым неожиданным способом.

За подтверждением далеко ходить не надо. В одном из районов Чечни между военными и боевиками установилось зыбкое

перемирие, а во избежание эксцессов протянули телефонную связь. Вдруг налетели вертолеты и обстреляли окраину чеченского села. Наблюдатели пошли выяснять обстоятельства к пехотному командиру. «Пробираясь к полковнику по грязьнице осеннего поля, — живописал журналист, — мы пытались пророчествовать и ожидали услышать от него нечто вроде «без комментариев» или что-нибудь о коварстве боевиков, нарушивших перемирие. Полковник принял нас... и объяснил ситуацию, устало, спокойно и философски. Утром в нашу сторону из леса был выстрел. Мы стали звонить чеченцам, но они к телефону не подошли. А «сталинских соколов» сам черт не разберет. Видимо, не выдержали и полетели. Хотя их никто не просил. А у чеченцев оказывается, тот, кто у телефона дежурит, вышел на полчаса пообедать. Нас такое объявление шокировало, а зря. Как говаривал Наполеон, случай — это единственный царь вселенной»[140].

Следует представлять разницу между разбором действий и определением конечных результатов. Они отличаются друг от друга. Внешнеполитические мероприятия могут быть неэффективными, но требуемый результат может получиться за счет благоприятного стечения обстоятельств, иногда просто из-за удачи. «Вот как-то... в одной стране, — вспоминал разведчик В. Жирнов, — мне нужно было скоротать время. Я зашел в огромный магазин. Брожу, смотрю. А детство у меня было не сладкое. И вдруг, в отделе игрушек вижу радиоуправляемый самолет. В те годы это было чудом. И я не выдержал, купил. Выхожу и думаю. Что же я наделал! Ну, деваться некуда, переправил покупку в Москву. И что вы думаете? Оказалось, что фирма-производитель беспилотных самолетов-разведчиков испытывала финансовые затруднения. И выпустила небольшую партию ширпотреба с той же электронной начинкой. Что и для армии. Меня наградили»[141].

И наоборот. Внешнеполитические усилия могут быть на высоком уровне и все же из-за неблагоприятного стечения обстоятельств или утечки информации все летит насмарку. Иным словом, конечный результат может быть основанием для триумфа, а может быть и нет. Вот мнение А. Адамишина о позиции России в вопросе об Ираке. «Она, — отметил дипломат, — дала нам несомненный моральный перевес, но вместе с тем серьезно подорвали наши экономические и политические интересы. Нельзя рассчитывать на то,

чтобы, как говорится, «и капитал наращивать, и невинность сохранять. Тут надо делать какой-то выбор»[142].

Историки всегда знали то, что политологи обнаружили недавно. Государство никогда не является физическим лицом, у истоков решений всегда находится большое количество индивидов. В подтверждение сказанному Р. Арон приводил такой пример. Все историки, излагавшие причины Первой мировой войны, считали, что в окружении царя или кайзера было большое число советников, придерживающихся различных мнений. В конечном итоге венценосная особа принимал решение в результате дискуссии, диалога, полемики между его советниками, и решение зависело в огромной степени от того, что происходило вокруг правителя, чем от самого государя[143].

Исследователи процесса принятия политических решений хорошо осознают, что нередко идеи и анализ используется для того, чтобы оправдать те или иные уже принятые решения. Политики и разработчики внешнеполитического курса без особых угрызений совести проводят исторические параллели, чтобы выстроить политическую линию и объяснить свой выбор. «Узость и неточность их мышления, — сетовал американский автор Э. Коэн, — порой коробят ученых, но как раз за такими практиками всегда остается последнее слово»[144].

Зачастую политики и прочие заинтересованные лица выдвигают доводы в свою пользу или оправдание уже после принятия и обнародования решений. В этом контексте итальянский профессор Дж. Маджоне считал, что они выполняют три функции.

Во-первых, служат для рационализации, ибо составляют концептуальную основу для объединения в комплекс некоторого числа решений, которые в противном случае оставались бы разрозненными и менее действенными.

Во-вторых, служат цели институционализации идей. Вместо того, чтобы выявлять новые возможности, такие идеи лишь обобщают решения, уже применявшиеся на практике. Однако наряду с этим они помогают данным решениям совершенствоваться, дают им соответствующую оценку и преобразуют их.

В-третьих, служат превращению одноразовой акции в «игру с последствиями» за счет поддержания постоянных связей между максимально большим количеством ее участников. Проще говоря.

Принятое решение дает возможность сделать ответные шаги оппонентам и т.д. [145].

В общественных науках часто используются исторические и страноведческие параллели, которые позволяют описывать явления, сравнивая их с другими, уже хорошо изученными, и концептуализируются понятием «модель». Поскольку имеющийся понятийный аппарат – главным образом плод западной науки, то любой исследователь волей-неволей смотрит на мир «глазами Запада». Между тем, следование этой традиции мешает разглядеть в реальности как раз то, что в ней прежде всего хотелось бы понять. По справедливому замечанию американского философа Т. Куна, при анализе незнакомого материала факты и явления, «не вписывающиеся» в существующие известные концепции, чаще всего попросту игнорируются или провозглашаются несущественными[146].

На стезе аналитической оценки достигнутого результата во внешней политике всегда существует вполне реальная опасность сбиться на эмоциональные штампы и броские лозунги. Особенно этим грешат журналисты. «Считается, — восклицал питерский публицист В. Топоров, — будто Германия выигрывает все сражения, но в результате проигрывает все войны, тогда как с Великобританией дело обстоит равно наоборот. Еще парадоксальнее, однако же, историческая судьба России: выигрывая все войны, мы раз за разом ухитряемся проиграть мир. Даже не проиграть, а по грубому слову Сталина, просрать!»[147]

В теоретических трудах специалистов-международников, конечно, господствуют совершенно противоположные подходы. Взять, хотя бы точку зрения директора Французского института международных отношений Т. де Монбриалья. «В материях стратегии, — указывал он, — высший, объективный критерий успешности, независимо от всякого суждения ценности, состоит в факте достижения цели, которая и была определена, при условии, что издержки успеха не слишком превышают его среднюю сиюминутную величину в том виде, в каком она представлялась уже в самом начале»[148].

При конкретном анализе сводная ведомость или статистическая таблица показывает размер ущерба или прибыли в конкретных цифрах, но не все имеет подобную наглядную форму и поддается количественному учету. Тем более, что масштаб задач, стоящих

перед Российской Федерации, сегодня существенно изменился. Поставлен в повестку дня вопрос о том, чтобы сделать внешнюю политику адекватной целям и возможностям нового этапа развития. «Речь идет о том, — уточнял С.В. Лавров, — чтобы в большей степени увязать ее с решением общенациональных задач, таких как удвоение ВВП, повышение конкурентноспособности российской экономики, ее интеграция в мировую экономическую систему, улучшение материальных условий жизни людей. Именно этот критерий будет лежать в основе практической деятельности российской дипломатии в ближайшие годы»[149].

По специализированной литературе известны попытки представить и сформулировать критерии качества предпринимаемых внешнеполитических акций. Одна из таких схем принадлежит перу американского автора А. Джорджа, который выдвинул пять критериев. В их число он включил гарантию доступа к необходимой информации и возможности ее адекватного анализа, четкое определение целей того или иного внешнеполитического шага, обеспечение относительно широкого спектра различных вариантов действия, анализ возможных последствий воплощения каждого из альтернативных вариантов и способность извлекать уроки из опыта прошлого[150].

На непредвзятый взгляд они в совокупности представляют некий набор абстрактных ориентиров для научного исследования в сфере международных отношений, нежели руководство к практическому действию. В этом смысле полезно знать суть и брать на карандаш так называемые «аксиомы» российского посла в Израиле А.Е. Бовина.

Первая из них. Надо знать то, о чем пишешь. «Знать не приблизительно, — расшифровывал дипломат, — а досконально. Есть журналисты, которые работают с «натурой». Приехал, скажем, в Израиль или во Францию, поездил по стране, поговорил с политиками, с «улицей» — и соорудил статью. У меня другой метод. Я работаю с «бумагой» — изучаю документы, читаю книги, научные журналы. И затем, сидя у себя в кабинете, пишу. Пишу о политике Франции до поездки во Францию. И далее — Париж, встречи с министром иностранных дел, с коллегами... Тут — критический момент. Если я в кабинете не попал в точку, что-то недоучел, ошибся, вношу, конечно, коррективы. А «натура» — материал для разукра-



шивания («как сказал мне министр иностранных дел...») загодя сделанного анализа. Что так ценится редакторами и читателями. А для меня все эти «как сказал» – лишь виньетки, бантики к тексту, который был результатом работы над бумагами.

Вторая аксиома. Необходимо точно знать, что вы хотите сказать читателям. То есть под каким соусом, в каком ракурсе, пропустив через какую призму, вы считаете нужным изобразить реальное, действительное, хорошо вам известное (см. аксиому № 1) положение дел. Грубо, цинично говоря, вы должны всегда контролировать степень и характер искажения действительности. Иногда эта степень стремиться к нулю, иногда достигает «точности наоборота».

В данном случае я абстрагируюсь от нравственной оценки указанной аксиомы. Ибо сама эта оценка зависит от системы координат, в которой идет работа. Я лишь настаиваю на том, что в любом случае убеждения, взгляды, мировоззрение журналиста отражаются на его творчестве. И лучше понимать, знать это и отдавать себе отчет в содеянном.

Итак, надо, во-первых, знать, что происходит на самом деле, знать истину (при всей ее относительности), и, во-вторых, что из происходящего вы хотите донести до читателя.

И, наконец, аксиома третья. То, что вы хотите сказать людям, надо сказать так, чтобы вам поверили. Если аксиома № 1 сближает работу журналиста-аналитика с работой ученого, то аксиома № 2 показывает его идеологическую ипостась, то аксиома № 3 – это область собственно журналистского мастерства, профессиональной пригодности журналиста. Вы можете служить истине (или думать, что служите ей), что бывает редко, вы можете служить интересам (страны, группе, своим), что бывает гораздо чаще, но как бы то ни было, вы должны убедить людей, заставить их поверить вам. Как минимум – заставить читателей отнестись к вам серьезно, задуматься над вашими аргументами»[151].

Рискнем в довершение добавить, что аналитикам, которые серьезно озабочены своим карьерным ростом, не стоит погружаться с головой в рутину чиновничьей деятельности с ее готовыми правилами игры, а постоянно искать свою нишу. И не надо бояться тормозить начальство. Лучше пусть тебя вызовут на ковер, чем забудут. Тем более что, оказавшись в высоком кабинете, можно

показать себя с самой лучшей стороны и установить человеческий контакт. Без подобного приема, как начальство узнает, что у них есть такой перспективный специалист приятной наружности, эрудированный, в меру критичный к отдельным недоработкам? Никак.

Конечно, трудно добиться успеха там, где толпиться в приемной множество претендентов. И чтобы как-то выделиться из общей толпы, надо заняться чем-то таким, что может привлечь к себе интерес и внимание. А для того, чтобы приблизиться к носителю власти, необходимо предварительно сблизиться с кем-либо из его окружения. В свите Б.Н. Ельцина таким человеком был тренер по теннису Ш. Тарпищев. С его ловкой подачи проник в правительственные круги некто Р. Фанчини. Последний в качестве владельца компании «Кремлин групп» с помощью упомянутого Ш. Тарпищева через Национальную федерацию спорта стал поставлять в Россию водку по льготным контрактам[152].

Иным словом, для успешной карьеры на аналитическом и ином поприще мало быть эффективным и иметь достижения в конкретной работе. Тут нужно нечто иное, а именно особый дар и специфические навыки. Как минимум надо знать приемы и технологии продвижения по карьерной лестнице и правильно их использовать. Точнее, талант честолюбца как раз в том и состоит, чтобы безошибочно чужь время и место, а также четко представлять расстановку сил.

А что касается карьеристов средней руки, то им один весьма респектабельный журнал со своих страниц присоветовал в скабрезной форме всегда и везде страховать приемом «Не залупайся»[153]. Кто этого не понимает, тот рискует головой. «Поверьте, — свидетельствовал бывший руководитель Управления комплексной безопасности МИД РФ В.С. Новосельцев, — в МИДе умеют красиво делать подставы»[154].

Многое принципиально важное в том, как принимаются внешнеполитические решения, зависит сегодня, главным образом, от нескольких обстоятельств. Прежде всего, от внешнеполитических вызовов и зависимостей, будь они новыми или доставшимися РФ в наследство от СССР и, в связи или без связи с этим — от возникающих элементов нового мирового и региональных порядков. Затем, от общих характеристик политического режима, формирующегося в постсоветской России под влиянием определенных

идеологических представлений, но не обязательно в соответствии с ними, и все еще недостаточно изученного исследователями, что крайне затрудняет и анализ принятия внешнеполитических решений. И, наконец, от импульсов, идущих от общества и элит, от того, как общество, большим или меньшим основанием претендующее на звание гражданского, концептуализирует внешнюю политику государства, формируя или не формируя систему целеполагания[155].

При сравнении эффективности российской внешней политики с политикой других стран Россия, по оценке А. Торкунова, выглядит «крепким середняком», который умеет защищать свои жизненно важные интересы, но при этом и достаточно много теряет. Теряет в силу того, что не хватает времени и умения планировать действия на перспективу, концентрировать и эффективно использовать имеющиеся ресурсы[156].

Полями «сражения» российской и западной дипломатии стали экспорт нефти и газа из России, ситуация в Чечне, внутривнутриполитические проблемы в РФ, ирано-российские отношения в связи с развитием в Иране ядерной энергетики, положение и роль российских миротворческих сил в самопровозглашенных государствах типа Абхазии, Южной Осетии, Приднестровья и др. проблемы. «Важно уметь, — формулировал задачу министр С.В. Лавров, — честно, не утаивая ничего, говорить о своих проблемах, но одновременно показывать, что мы видим пути из решения и открыты для искреннего сотрудничества с теми зарубежными партнерами, которые хотят содействовать нам в решении этих задач»[157].

В июле 2006 г. в Санкт-Петербурге состоялся очередной саммит «Группы восьми». Он, как известно, впервые в истории данного форума прошел под председательством России. Результаты встречи подтвердили весомое место Российской Федерации в мире, ее способность к лидерству в формировании совместных подходов к крупнейшим вопросам мировой политики, ни один из которых не может быть эффективно разрешен без участия России.

Процесс принятия внешнеполитического решения закономерно становится все более сложным, чем раньше, в виду ряда причин. Выдвинулись на первые позиции этические проблемы, такие как права человека, демократия, разоружение и т.п. как важные компоненты политического аспекта международных отношений.

Происходит фокусировка внимания на неполитические грани внешней политики, прежде всего, на экономику и проблемы окружающей среды. Возникли новые сложности, связанные с аспектом безопасности ввиду распространения оружия массового уничтожения и постоянных угроз, исходящих от транснациональных террористических группировок, а также контрабанды наркотиков.

Наблюдаются тенденции транснационализации процесса принятия внешнеполитических решений в силу вступления различных стран в международные и региональные организации. Одновременно возрастает значение национальных и международных негосударственных акторов. Причем некоторые неправительственные структуры зачастую идут напролом с целью влияния на процесс принятия внешнеполитических решений. Активизировался сам процесс объединения в сеть таких акторов на национальном и международном уровнях.

Резко увеличилась роль печатных и электронных средств массовой информации, а также Интернет в распространении сведений о процессе принятия внешнеполитических решений. Они, таким образом, задают стандарты, при опоре на которые можно измерять успешность реализации внешней политики. Доступность информации на уровне нажатия кнопки способствуют участию негосударственных акторов в выработке тактики давления и возможности мгновенного и бесконечного обзора происходящего.

Информационная революция, в основе которой лежат новейшие достижения в области вычислительной техники и бурно развивающиеся технологии в сферах глобальных коммуникационных сетей, коренным образом видоизменила процессы хранения, обработки и передачи информации. В результате произошел переход к реализации управленческих решений в реальном масштабе времени, включая новые возможности ведения боевых действий.

Сегодня мы имеем дело с миром глобальной экономики, события в которой влияют друг на друга с калейдоскопической быстротой. Произошло качественное ускорение циркуляции глобальных активов в финансово-экономической сфере. Это объективно вынуждает структуры, ответственные за выработку и принятие решений на государственном и международном уровнях, находиться в повышенном тонусе. И, главное, постоянно наращивать усилия в области опережающего анализа, прогнозирования и выработки реше-

ний, адекватных нарастающему числу непрерывно изменяющихся факторов, критически важных для сохранения устойчивости национальной экономики государств[158].

В совокупности все эти обстоятельства диктуют новые требования и подходы к информационно-аналитической работе. «Сейчас, — писал американский генерал и советник из Центра стратегических и международных исследований Х. Алман, — необходима и интеллектуальная, и практическая база для сбора информации о новых вызовах и выработки адекватных решений. Для достижения этой цели крайне важно серьезное укрепление международных отношений и сотрудничество, в том числе в виде альянсов»[159].

И, если воспользоваться идеями его соотечественника Дж. Ная, здесь следует положиться на три различных механизма, с помощью которых добиваются желаемого от других людей или других государств. Мы можем, во-первых, принуждать их выполнять наши указания, во-вторых, покупать их согласие вести себя желаемым для нас образом и, в-третьих, добиваться того, чтобы они сами стремились сделать то, чего мы от них хотим. Такое возможно, считал Дж. Най, если наши цели кажутся привлекательными, и именно способность достичь желаемого через привлекательность он и называет специальным термином «гибкая политика»[160].

В современный период Российское государство имеет Концепцию национальной безопасности, Концепцию внешней политики России, Военную доктрину РФ и т.д. Президент В.В. Путин, по зарубежным оценкам, эффективно использовал высокий профессионализм российских дипломатов и в результате получил развитое государственное учреждение, способное управлять внешней политикой. Нормализация коснулась не только принципов работы, но и структуры внешнеполитического ведомства[161]. Но планета и Россия, в частности, быстро меняются. Назрел вопрос о подготовке актуализированного документа во внешнеполитической сфере, который бы отразил не только обстановку и тенденции в мире, приоритеты Российской Федерации на международной арене, но и принципы построения отечественного внешнеполитического механизма.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. *Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. — С. 230.
2. См.: *Боск Ч.Л., Хилгартнер С.* Средства массовой коммуникации и социальные проблемы. — Казань, 2000. — 75 с.
3. *Халипов В.Ф.* Власть. Кратологический словарь. — М., 1997. — С. 260.
4. Политика: Толковый словарь. — М., 2001. — С. 86.
5. *Израэлян В.Л.* На фронтах холодной войны. Записки советского дипломата. — М., 2003. — С. 245.
6. Дипломатический вестник. — 2004. — № 12. — С. 245.
7. Российская Федерация сегодня. — 2006. — № 13. — С. 22.
8. *Засурский И.И.* Реконструкция России. Масс-медиа и политика в 90-е годы. — М., 2001. — С. 103.
9. Стратегия России. — 2005. — № 4. — С. 14.
10. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? — М., 2003. — С. 13.
11. Международная жизнь. — 2006. — № 5. — С. 45.
12. *Кузьмин Э.Л.* Дипломатическое и деловое общение: правила игры. — С. 13.
13. Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 12. — С. 102.
14. *Примаков Е.М.* Мир после 11 сентября. — М., 2002. — С. 30.
15. Космополис. — 2005. — № 1. — С. 9.
16. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. — М., 2001. — С. 476.
17. См.: *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений. — С. 237-238.
18. Антикоррупционная политика. — М., 2004. — С. 51-52.
19. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. — С. 487.
20. *Кузьмин Э.Л.* Дипломатическое и деловое общение: правила игры. — С. 41.
21. Политический журнал. — 2005. — № 17. — С. 20.
22. *Израэлян В.Л.* На фронтах холодной войны. — С. 28.
23. Международная жизнь. — 2005. — № 7/8. — С. 10.
24. *Примаков Е.М.* Годы в большой политике. — М., 1999. — С. 225.
25. *Торкунов А.* От «холодной войны» к «коалиции победы» // Космополис. — 2004/05. — № 4. — С. 25.
26. *Третьяков В.* Гипотеза о большом треугольнике // Политический класс. — 2005. — № 10. — С. 65.

27. *Макгроу К.* Политическая методология: планирование исследований и экспериментальные методы // Политическая наука: новые направления. — С. 758.
28. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. — С. 478-479.
29. Общая газета. — 1999. — 14-20 окт.
30. *Бурлацкий Ф.М.* Вожди и советники: О Хрущеве, Андропове и не только о них. — М., 1990. — С. 252.
31. *Бжезинский Зб.* Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство. — М., 2004. — С. 43-44.
32. Политический класс. — 2005. — № 5. — С. 59.
33. См.: *Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. — С. 243-244.
34. Российская Федерация сегодня. — 2006. — № 13. — С. 5.
35. *Райт К.* Некоторые размышления о войне и мире // Теория международных отношений: Хрестоматия. — С. 394.
36. Pro et Contra. — 2003. — Т. 8. — № 2. — С. 12.
37. *Федоров Ю.* Кризис внешней политики России: концептуальный аспект // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6. — № 1/2. — Ч. II. — С. 39.
38. Наш современник. — 2005. — № 3. — С. 198.
39. *Янов А.Л.* Россия против России. Очерки истории русского национализма. 1825-1921. — Новосибирск, 1999. — С. 168.
40. См.: *Почепцов Г.Г.* Теория и практика коммуникации. — С. 298.
41. Труд. — 2005. — 13 дек.
42. *Сюрис М.* Деньги: крушение политики. — СПб., 2001. — С. 21.
43. *Холсти О.Р.* Кризисы, эскалация, война // Теория международных отношений: Хрестоматия. — С. 310.
44. Мировая экономика и международные отношения. — 2005. — № 10. — С. 18.
45. *Шебаршин Л.В.* Рука Москвы: Записки начальника советской разведки. — С. 94.
46. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. — С. 474.
47. Pro et Contra. — 2001. — Т. 6. — № 1/2. — Ч. I. — С. 17.
48. Политический журнал. — 2005. — № 17. — С. 28.
49. *Шевченко В.Н.* Повседневная жизнь Кремля при президентах. — С. 81.
50. Комсомольская правда. — 2006. — 5 апр.
51. Свободная мысль—XXI. — 2005. — № 7. — С. 18.
52. *Хилсман Р.* Стратегическая разведка и политические решения. — С. 36.
53. Деловые люди. — 2004. — № 159/160. — С. 107.
54. Российская газета. — 2005. — 18 авг.

55. Политический класс. — 2005. — № 5. — С. 60.
56. Политический журнал. — 2005. — № 35. — С. 21.
57. *Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. — М., 1991. — С. 448.
58. Братишка. — 2003. — № 1. — С. 28.
59. Политический журнал. — 2006. — № 3. — С. 40.
60. *Примаков Е.М.* Годы в большой политике. — С. 45.
61. *Деягин М.Г.* Россия после Путина. — С. 292.
62. *Бовин А.Е.* Пять лет среди евреев и мидовцев. — М., 2000. — С. 553-554.
63. *Пядышев Б.* Об Александре Бовине // Международная жизнь. — 2005. — № 5. — С. 41.
64. Новая и новейшая история. — 2005. — № 5. — С. 129.
65. *Давыдов О.* Теоремы Горби // Политический журнал. — 2006. — № 4. — С. 47.
66. Главная тема. — 2004. — № 2. — С. 124.
67. Русский Newsweek: Спецвыпуск. — 2005. — Январь. — С. 28.
68. Политический класс. — 2005. — № 10. — С. 64.
69. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. — Т. 45. — С. 404.
70. Политический журнал. — 2005. — № 26. — С. 24.
71. Процесс принятия внешнеполитических решений: Исторический опыт США, Государства Израиль и стран Западной Европы. — С. 137.
72. См.: *Желтов В.В.* Теория власти. — Кемерово, 2005. — С. 357.
73. Мировая экономика. — 2005. — № 1. — С. 13.
74. Вестник аналитики. — 2003. — № 3. — С. 148.
75. *Коржаков А.В.* Борис Ельцин: от рассвета до заката. Послесловие. — М., 2004. — С. 318.
76. Российская газета. — 2005. — 19 авг.
77. *Кеворков В.* Тайный канал // Караван историй. — 2007. — № 3. — С. 140.
78. *Пайнс Р.* Я жил. Мемуары непримкнувшего. — М., 2005. — С. 329-330.
79. Коммерсантъ-Власть. — 2005. — № 16. — С. 49.
80. *Лобанов В.В.* Анализ государственных решений. — М., 2001. — С. 72.
81. *Бовин А.* XX век как жизнь. Воспоминания. — М., 2003. — С. 521.
82. Современные международные отношения и мировая политика. — М., 2005. — С. 712.



83. *Малыгин А.* Внешнеполитические ресурсы и пределы их реализации // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6. — № 4. — Ч. II. — С. 94.
84. *Плеханов Г.В.* Социализм и политическая борьба. — Еще раз социализм и политическая борьба. — М., 1959. — С. 112-113.
85. *Гомеров И.Н.* Политическое поведение. — Новосибирск, 1990. — С. 21.
86. *Гринеvский О.А.* Перелом. От Брежнева к Горбачеву. — М., 2004. — С. 10-11.
87. Деловые люди. — 2005. — № 177. — С. 64.
88. *Попов М.П.* Тридцать семь лет на Ближнем Востоке. — С. 93.
89. Коммерсантъ-Власть. — 2005. — № 18. — С. 30.
90. *Эллюэль Ж.* Политическая иллюзия. — С. 250.
91. Политический журнал. — 2004. — № 26. — С. 26.
92. Труд. — 2006. — 1 сент.
93. *Мозес Л. фон.* Бюрократия. — Челябинск, 2006. — С. 118.
94. Коммерсантъ-Власть. — 2005. — № 16. — С. 50.
95. *Бурлацкий Ф.М.* Вожди и советники. — С. 248.
96. Российский кто есть кто. — 2004. — № 3. — С. 43.
97. *Моргентау Г.* Политические отношения между нациями // Теория международных отношений: Хрестоматия. — С. 81.
98. *Ярмак Ю.В.* Политические решения: теория и технологии. — С. 223.
99. *Федоров В.В., Поликанов Д.В.* Общественное мнение о внешней политике современной России // Полития. — 2005. — № 1. — С. 22-23.
100. Космополис. — 2004. — № 4. — С. 170.
101. Наш современник. — 2006. — № 3. — С. 159.
102. Международная жизнь. — 2004. — № 1. — С. 142.
103. *Бовин А.* XX век как жизнь. Воспоминания. — С. 543.
104. Россия в глобальной политике. — 2005. — Т. 3. — № 4. — С. 98.
105. *Дубинин Ю.В.* Время перемен. Записки посла в США. — М., 2003. — С. 124.
106. *Кокошин А.А.* Стратегическое управление. — С. 249-250.
107. *Литвак Б.Г.* Управленческие решения. — М., 1998. — С. 23.
108. Независимое военное обозрение. — 2000. — 28 апр.- 11 мая.
109. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М., 2004. — С. 398.
110. Вестник аналитики. — 2004. — № 3. — С. 28.
111. *Фесуненко И.* С далекого берега // Звезда. — 1989. — № 10. — С. 125.
112. Экономика и управление. — 2005. — № 5. — С. 62.

113. Мировая энергетика. — 2004. — № 12. — С. 16.
114. Россия в XX веке: Историки мира спорят. — М., 1994. — С. 456.
115. Современная Европа. — 2001. — № 2. — С. 5.
116. Цит. по: *Скопин В.И.* Милитаризм. — М., 1956. — С. 140.
117. Вестник аналитики. — 2004. — № 3. — С. 38.
118. Там же. — 2003. — № 3. — С. 168.
119. *Королев И.* Интеграция России в мировую экономику // Pro et Contra. — 2001. — Т. 6. — № 1/2. — Ч. I. — С. 82.
120. *Дарендорф Р.* Тропы из утопии. — М., 2002. — С. 381.
121. *Аллисон Г.* Концептуальные модели и кубинский ракетный кризис // теория международных отношений: Хрестоматия. — С. 279.
122. *Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. — М., 2003. — С. 467.
123. *Арон Р.* Избранное: Измерение исторического сознания. — С. 366.
124. Энергия Востока. — 2003. — № 1. — С. 32.
125. *Калугин О.Д.* Прощай, Лубянка! — М., 1995. — С. 146, 189.
126. Новая газета. — 2005. — 21-27 дек.
127. Международная жизнь. — 2004. — № 1. — С. 158.
128. Коммерсантъ-Власть. — 2005. — № 13. — С. 75.
129. *Бовин А.* XX век как жизнь. Воспоминания. — С. 550-551.
130. *Кузьмин Э.Л.* Дипломатическое и деловое общение: правила игры. — С. 283.
131. *Kissinger H.* The Necessity for Choice. — N.-Y., 1960. — P. 11-12.
132. *Шевченко Г.А.* Побег из коридоров МИДа. — М., 2004. — С. 238.
133. Стратегия России. — 2005. — № 4. — С. 11.
134. Московские новости. — 1999. — 12-18 окт.
135. *Савченко В.Ф.* Теория военного управления: история и современность // Военная мысль. — 2007. — № 11. — С. 52.
136. *Гомеров И.Н.* Политология как наука и учебная дисциплина. — Новосибирск, 1999. — С.165.
137. См.: *Цыганков П.А.* Теория международных отношений. — М., 2002. — С. 81.
138. *Сморгунов Л.В.* Сравнительная политология. Теория и методология измерения демократии. — СПб, 1999. — С. 263-264.
139. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? — С. 323.
140. Top-Manager. — 2006. — № 2. — С. 4.

141. Коммерсантъ-Власть. — 2003. — № 49. — С. 64.
142. Вестник аналитики. — 2003. — № 3. — С. 146.
143. *Арон Р.* Избранное: Измерение исторического сознания. — С. 264.
144. Россия в глобальной политике. — 2004. — Т. 2. — № 5. — С. 77.
145. *Маджоне Дж.* Социальная политика и управление: идеи, интересы и институты // Политическая наука: новые направления. — С. 602.
146. Международные процессы. — 2006. — Т. 4. — № 1. — С. 4.
147. Политический журнал. — 2005. — № 17. — С. 29.
148. *Монбриаль Т. де.* Действие и система мира. — М., 2005. — С. 478.
149. Diplomat. — 2004. — № 8. — С. 8-9.
150. Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, Государства Израиль и стран Западной Европы. — С. 137.
151. *Бовин А.Е.* Пять лет среди евреев и мидовцев. — С. 552-553.
152. *Глазунов О.Н.* Стратегия и тактика государственного переворота. — М, 2004. — С. 131.
153. Политический журнал. — 2006. — № 4. — С. 46.
154. *Новосельцев В.С.* На переломе эпох. Записки дипломата. — М., 2005. — С. 318.
155. Полития. — 2001. — № 5. — С. 143.
156. Международные процессы. — 2005. — Т. 4. — № 1. — С. 29.
157. Дипломатический вестник. — 2004. — № 10. — С. 112.
158. *Лукин В.* Россия в современном мире // Общая тетрадь. — 2004. — № 3. — С. 45.
159. *Алман Х.* Война, мир и будущее // Экспорт вооружений. — 2004. — № 5. — С. 53.
160. Pro et Contra. — 2006. — Т. 10. — № 2/3. — С. 131.
161. Саква Р. Путин: выбор России. — М., 2005. — С. 390 .

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ответ на банальный с виду вопрос о том, для чего все же нужны аналитики, в современной политической публицистике прозвучал примерно так. Для того, чтобы руководители, принимающие решения, время от времени сомневались в своей непоколебимой правоте. «Чем глупее начальство, — изрек как-то Л. Шебаршин, — тем меньше сомневается в своей мудрости». Эксперты также необходимы, чтобы лидеры осознавали скрытые и невидимые на первый взгляд последствия принимаемых решений, чтобы видели плюсы и минусы различных альтернатив, чтобы умные мысли и действия отличали от глупых[1].

В начале девяностых годов прошлого века в России быстро преуспели многочисленные отряды доморощенных политологов, выбросивших на рынок свой товар в виде консалтинговых фирм, институтов прогнозирования и аналитических структур. Впрочем, относительно скоро выяснилось, что технологи от политической науки сами по себе обладают довольно ограниченными аналитическими возможностями, а сколько-нибудь действительно научное прогнозирование невозможно без фундаментальных исследований.

Постепенно от многочисленной армии «профессиональных политологов», мелькавших на экранах телевидения и готовых выдавать прогноз на любую тему, фактически ничего не осталось. Сегодня их сменила довольно узкая группа экспертов, владеющих информацией и способных анализировать ее на основе фундаментальных знаний и политической практики[2].

Весомые позиции в данном процессе занимают специалисты-международники. И это вряд ли случайно. Как известно, министерства иностранных дел многих стран, несмотря на специфику каждого из них, имеют немало общего с точки зрения их функций и роли во внешнеполитическом механизме и принятии решений. «Информационная работа, — отмечал, в частности, российский посол И.П. Абоимов, — основа деятельности внешнеполитической службы любого государства»[3].

Она включает три самостоятельных аспекта: во-первых, изучение существующего положения в стране (что делается в иностранном государстве?); во-вторых, изучение возможностей (что

могут сделать в иностранном государстве?); в-третьих, изучение намерений (что намеревается сделать иностранное государство?). Эти вопросы так давно вошли в плоть и кровь дипломатической деятельности, что поданному поводу существует даже достоверный анекдот о том, как во время Венского конгресса в 1815 г. министр иностранных дел Австрийской империи К. Меттерних, узнав от своего коллеги о кончине русского посла, непроизвольно воскликнул: «Правда? Интересно, каковы были его мотивы?»[4].

Львиная доля внешнеполитической информации оседает и обрабатывается в территориальных и функциональных подразделениях. Без них, а также структур, занимающихся обеспечением дипломатической службы справочно-аналитическими материалами, не обходится ни одно ведомство иностранных дел. СССР, а затем и Российская Федерация не являются здесь исключением. Еще на рубеже 40-50 годов при МИДе существовал Комитет информации, который номинально возглавлял А.А. Громыко. В его составе работали многие видные советские дипломаты — В.П. Карпов, А.Е. Ковалев, В.П. Поляков, В.М. Фомин и др. Затем комитет был реорганизован в Управление внешнеполитической информации, а перед ликвидацией — в Управление общих международных проблем.

Более трех десятков лет в структуре МИДа СССР действовало Управление по планированию внешнеполитических мероприятий, переименованное вскоре в Управление оценок и планирования. Его магистральная задача заключалась, по словам начальника Л.И. Менделевича, в разработке соображений концептуального и практического характера по крупным внешнеполитическим вопросам, соображений, связанных с формированием и развитием внешнеполитической деятельности страны. Сегодня в МИДе России имеется Департамент внешнеполитического планирования со схожими функциями.

Среди других структурных подразделений российского МИД выделим Департамент информации и печати. У него также есть своя специфика. «Ведь мы, — заявлял его тогдашний директор В. Рахманин, — занимаемся не только обработкой общественного мнения, но и ведем практическую дипломатическую работу. И не всегда возможно предавать гласности каждый дипломатический шаг»[5]. При поддержке Совета по информационной работе МИДа

РФ, основной задачей которого являлась координация информационной и прагматической деятельности министерства, придание ей целенаправленного и осмысленного характера, был создан отдел информационного обеспечения, преобразованный затем в специальный департамент.

В зарубежных представительствах СССР и России, а точнее, в больших посольствах, как правило, были и есть структуры и группы, ведущие вопросы внешней, внутренней политики страны пребывания, двухсторонних отношений, атташаты по культурным, научно-техническим связям, по вопросам прессы и информации. Так, в советском посольстве в Оттаве функционировали такие самостоятельные подразделения: внутренней политики, внешнеполитической деятельности Канады, советско-канадских отношений. «Одна из основных задач подразделений, — свидетельствовал посол А.А. Родионов, — состояла в том, чтобы точно и объективно готовить проекты информации для... правительства, которые рассматривались послом, при необходимости коллегиально обсуждались, а затем отправлялись в центр»[6].

К сожалению, в России до второй половины 1990-х годов практически отсутствовала единая система планирования, постановки, реализации и оценки исполнения внешнеполитических решений. На внешней арене действовали разрозненные силы и структуры, подчас ведомые не только общенациональными предпочтениями. Сегодня подобным негативным тенденциям на самом высоком уровне поставлен барьер. Кремль стремится точно и ясно обозначать, где лежат российские национальные интересы, формулировать их предельно четко и недвусмысленно. Логическим венцом позитивных перемен в подходах к международным делам явилось декларирование Президентом РФ Д.А. Медведевым «пяти позиций» или «пяти принципов», на базе и с учетом которых в дальнейшем будет строиться внешнеполитическая стратегия государства. [7].

Естественно, что существенную роль в данном процессе должны играть информационно-аналитические службы страны. Пока же замечается, что иногда сама система принятия решений в области внешней и внутренней политики почти не предусматривает вовлечения в этот процесс третьих лиц. Касательно собственно российской внешней политики, то данная сфера зачастую остается

закрытой от посторонних глаз. По намеку одного высокопоставленного кремлевского чиновника, многие внешнеполитические решения принимаются на субботних совещаниях Президента РФ с членами Совета Безопасности страны, формат которых придуман лично главой государства. Именно, на таком совещании было, в частности, принято неоднозначное решение о начале антигрузинской кампании[8].

Между тем, начиная со второй половины XX века, во всех развитых странах возникли неправительственные аналитические центры. Они, находясь формально вне структур власти, играют важную, а порой и определяющую роль в формулировании государственной политики. В США к ним относятся, в частности, фонд Карнеги и фонд «Наследие». Эти своеобразные «мозговые центры», чья позиция в значительной мере определяет приоритеты той или иной администрации. То же самое можно сказать и об Институте внешней политики в Германии, который спонсируется властью, но является неправительственной организацией. Аналогичные процессы характерны для Франции и Великобритании.

В России же на подобную роль претендуют Фонд эффективной политики, Институт общественного прогнозирования, Центр политической конъюнктуры и другие отечественные «фабрики мысли». В их деятельности наблюдаются важные перемены. «Озвучивая свои проработки и идеи, — замечал министр иностранных дел РФ С.В. Лавров, — мы во многом способствовали интеллектуальному раскрепощению отечественного экспертного сообщества, в немалой степени находившегося под прессом финансовых затруднений 90-х годов и, как следствие, — зависимости от зарубежных грантов»[9].

Общепризнано, что одной из инструментальных функций различных фондов и неправительственных организаций, завязанных на международных отношениях, по праву является информационная. Благодаря своему долгосрочному присутствию в политических и около политических структур тех государств, где реализуются задуманные проекты, фонды обладают информацией недоступной официальной дипломатии. В годовых отчетах для МИДа они анализируют ситуацию в странах пребывания, обмениваются информацией с посольствами на местах и т.д.

К сожалению, по мнению отдельных обозревателей, в Российской Федерации так и не оформилась традиция работать с академическим экспертно-аналитическим сообществом. В число всевозможных советников, а также консультантов попадают либо представители академического номенклатурно-хозяйственногословия со всякого рода громкими званиями и должностями, но без реальных научных знаний и фундаментальных работ, либо шустрые и «понимающие момент» личности, не обремененные скольконибудь серьезными познаниями в конкретных областях, но являющимися «спецами по общим вопросам». Мировая практика, однако, много раз доказывала, что без настоящих специалистов чиновничий аппарат министерств и ведомств, задействованных в сфере внешней политики, национальной безопасности и обороны, не способен разрабатывать стратегические проблемы[10].

Изучение специальной и мемуарной литературы показывает, что сфера международной деятельности поддается научному осмыслению, а советы авторов вполне укладываются в общем бесхитростную схему: поставить на свое место причины и следствия явлений, части и целое, да рассматривать в диалектической связи дипломатию и внешнюю политику. А механизм выработки последней, по заключению И.С. Иванова, условно можно изобразить в виде математической формулы, построенной на сочетании тесно взаимосвязанных «постоянных» и «переменных» величин, «К числу первых, — пояснял дипломат, — принадлежат базовые интересы и цели государства. Вторые представляют собой совокупность бесконечно меняющихся внутренних и внешних факторов и обстоятельств, с которыми ему приходится соотносить свои практические действия на международной арене»[11].

Правда, в сравнении с подходами политического лидера наблюдается специфика в труде эксперта, которая предопределяется различием в функциях и ролях на внешней арене. «Ученые-исследователи, — отмечал Г. Киссинджер, — анализируют функционирование международных систем; государственные деятели их создают. И существует огромная разница между видением аналитика и государственного деятеля. Аналитик в силах выбирать, какую именно проблему он желает исследовать, в то время как на государственного деятеля проблемы сваливаются сами собой. Аналитик не ограничен временем и может затратить его сколько нуж-



но, чтобы прийти к четкому и ясному выводу; зато государственный деятель все время находится в цейтноте. Аналитик ничем не рискует. Если его выводы окажутся неверными, он начинает новый трактат. Государственному деятелю дозволена лишь одна попытка; если он не угадает, ошибки становятся непоправимыми. Аналитик имеет в своем распоряжении все факты; и судят о нем в зависимости от интеллектуальных способностей. Государственный деятель вынужден действовать исходя из оценок, которые не может доказать в тот момент, когда их выносит; история будет судить о нем на основании того, насколько мудро ему удалось осуществить необходимые изменения и, что самое главное, до какой степени он сохранил мир. Вот почему, — закончил Г. Киссинджер, — изучение того, как государственные деятели решили проблему установления мирового порядка — что сработало, а что нет, и почему — не конечная цель осознания современной дипломатии, хотя и может быть его началом»[12].

В отличие от научного труда информационный документ преследует и такую важную цель: он должен быть полезным для обеспечения внешнеполитических интересов и принятия решений уже в данный момент. Полезность определяется многими факторами, в том числе полнотой и точностью информации. Иногда они частично приносятся в жертву ради ее своевременности. «Своевременность, — замечал в этом контексте В. Плэтт, — вообще имеет для информационных документов большее значение, чем для чисто академических трудов»[13].

Касательно своего назначения, то информационно-аналитический продукт должен рассматриваться в связи с тем, в каких целях его рассчитывают задействовать. Для руководства он обязан быть кратким, убедительным и удобопонятным. Для использования в других исследовательских сферах, например в качестве справочника, то степень полноты и специализированности информационного документа может и не ограничиваться. В целом же информационно-аналитическая деятельность внешне весьма напоминает научную работу в какой-либо области.

## **ПРИМЕЧАНИЕ**

1. Политический класс. — 2006. — № 9. — С. 36.

2. См.: Российская наука международных отношений: новые направления. — М., 2005. — С. 9-10.
3. Дипломатический вестник. — 1993. — № 1/2. — С. 59.
4. Европа. — 2001. — Т. 1. — № 1. — С. 85.
5. Общая газета. — 1998. — 14-20 мая.
6. Новая и новейшая история. — 1998. — № 3. — С. 142.
7. Российская газета. — 2008. — 2 сент.
8. Независимая газета. — 2007. — 18 янв.
9. *Лавров С.* Внешняя политика России: новый этап // Эксперт. — 2007. — № 47. — С. 74.
10. *Николаев Н.* МИД рефлексит по-советски // Российские вести. — 2001. — 18-24 апр.
11. *Иванов И.С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. — М., 2002. — С. 206.
12. *Киссинджер Г.* Дипломатия. — М., 1997. — С. 19.
13. *Плэтт В.* Информационная работа стратегической разведки. — С. 50.

# ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ЧТЕНИЯ

## НАУЧНЫЕ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ИЗДАНИЯ

А. А. Громыко — дипломат, политик, ученый. — М.: МГИМО(У); РОССПЭН. — 232 с.

*Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А.* Очерки теории и политического анализа международных отношений. — М.: Научно-образоват. форум по междунар. отн-ниям, 2002. — 384 с.

*Борунков А.Ф.* Дипломатический протокол в России. — М.: Междунар. отн-ния, 1999. — 240 с.

Внешнеполитическая информация и современная дипломатия / отв. ред. Ю.Б. Кашлев. — М.: Дип. академия МИД РФ, 2001. — 212 с.

*Гомеров И.Н.* Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. — М.: ООО «Изд-во ЮКЭА», 2002. — 832 с.

*Даллес А.* Искусство разведки: Пер. с англ. — М.: Междунар. отн-ния; МП «Улисс», 1992. — 288 с.

*Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. — М.: КДУ, 2004. — 416 с.

*Диксон П.* Фабрики мысли: Пер. с англ. — М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. — 505 с.

Дипломатия и дипломат на пороге XXI века: Новые вызовы. — М.: Науч. кн., 1999. — 276 с.

*Доленко Д.В.* Современная мировая политика. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2005. — 176 с.

*Дружинин Н.М.* Избранные труды. — М.: Наука, 1990. — 512 с.

*Желтов В.В.* Теории власти. — Кемерово: «СКИФ», 2005. — 480 с.

*Загладин Н.В.* История успехов и неудач советской дипломатии. — М.: Междунар. отн-ния, 1990. — 229 с.

*Зорин В.А.* Основы дипломатической службы. — М.: Междунар. отн-ния, 1977. — 363 с.

*Иванов И.С.* Внешняя политика России и мир: Статьи и выступления. — М.: РОССПЭН, 2000. — 350 с.

*Иванов И.С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001. — 382 с.

*Информация. Дипломатия. Психология.* — М.: Известия, 2002. — 616 с.

*Израэлян В.Л.* Дипломаты лицом к лицу. — М.: Междунар. отн-ния, 1990. — 352 с.

*Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура: Пер. с англ. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 608 с.

*Кашилев Ю.Б.* Информационный взрыв: международный аспект. — М.: Междунар. отн-ния, 1988. — 206 с.

*Киссинджер Г.* Дипломатия: Пер. с англ. — М.: Ладомир, 1997. — 848 с.

*Ковалев Ан.* Азбука дипломатии. — М.: Междунар. отн-ния, 1984. — 248 с.

*Кокошин А.А.* Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. — М.: МГИМО(У), РОССПЭН, 2003. — 528 с.

*Кукулка Ю.* Проблемы теории международных отношений: Пер. с польск. — М.: Прогресс, 1980. — 320 с.

Курс лекций по советской дипломатической службе / Под ред. И.Г. Усачева. — М.: Моск. гос. ин-т междунар. отн-ний, 1987. — 137 с.

*Лебедева М.М.* Мировая политика. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 365 с.

*Молочков Ф.Ф.* Дипломатический протокол и дипломатическая практика. — М.: Междунар. отн-ния, 1977. — 248 с.

*Нергеш Я.* Поле битвы — стол переговоров: Пер. с венг. — М.: Междунар. отн-ния, 1989. — 260 с.

*Николаев Д.* Информация в системе международных отношений. — М.: Междунар. отн-ния, 1978. — 172 с.

*Нисневич Ю.А.* Информация и власть. — М.: Мысль, 2000. — 175 с.

*Панарин И.Н.* Информационная война и дипломатия. — М.: ОАО «Изд. Дом «Городец», 2004. — 528 с.

*Плэтт В.* Информационная работа стратегической разведки: основные принципы: Пер. с англ. — М.: Иностр. лит., 1958. — 342 с.

Политическая наука: новые направления / Науч. ред. Е.Б. Шестопал. — М.: Вече, 1999. — 816 с.

*Попов В.И.* Современная дипломатия. Теория и практика. Ч. 1. Дипломатия — наука и искусство. — М.: Науч. школа, 2000. — 575 с.

Процесс принятия внешнеполитических решений: научные основы / Авт.-сост. П.В. Шеметов. — Новосибирск: Сиб. соглашение, 2006. — 184 с.

Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, Государства Израиль и стран Западной Европы. — Ниж. Новгород: Изд-во Нижегород. ун-та, 1992. — 237 с.

Российская дипломатия: история и современность. — М.: РОССПЭН, 2001. — 422 с.

Российская наука международных отношений: новые направления / Под ред. А.П. Цыганкова, П.А. Цыганкова. — М.: ПЕР СЭ, 2005. — 416 с.

*Сатоу Э.* Руководство по дипломатической практике: Пер. с англ. — М.: Госполитиздат, 1947. — 516 с.

*Селянинов О.П.* Лекции по дипломатической практике. — М.: Моск. гос. ин-т междунар. отн-ний, 1989. — 152 с.

*Селянинов О.П.* Тетради по дипломатической службе государств (История и современность). — М.: Изд. фирма «Анкил», 1998. — 145 с.

Современная дипломатия (Работы зарубежных авторов). — М.: Б.и., 1985. — 273 с.

Современные международные отношения / Под ред. А.В. Торкунова. — М.: РОССПЭН, 2000. — 584 с.

«Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт / Под ред. А.Ю. Сунгурова. — СПб.: Норма, 2002. — 176 с.

*Фельтхэм Р. Дж.* Настольная книга дипломата: Пер. с англ. — Минск: ООО «Новое знание», 2000. — 304 с.

*Хилсман Р.* Стратегическая разведка и политические решения: Пер. с англ. — М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1957. — 192 с.

*Цыганков П.А.* Политическая социология международных отношений. — М.: РАДИКС, 1994. — 319 с.

*Ярмак Ю.В.* Политические решения: теория и технологии. — М.: «Перспектива», 2005. — 242 с.

## **МЕМУАРЫ И ВОСПОМИНАНИЯ**

*Абрасимов П.А.* На дипломатическом посту. — М.: Междунар. отн-ния, 1987. — 253 с.

*Ахромеев С.Ф., Корниенко Г.М.* Глазами маршала и дипломата. — М.: Междунар. отн-ния, 1992. — 319 с.

*Бережков В.М.* Страницы дипломатической истории. — М.: Междунар. отн-ния, 1982. — 504 с.

*Бовин А.* XX век как жизнь. Воспоминания. — М.: Захаров, 2005. — 774 с.

*Бовин А.Е.* В «Известиях» и в Тель-Авиве. — М.: Савко, 1994. — 256 с.

*Бовин А.Е.* Записки ненастоящего посла: Из дневника. — М.: Захаров, 2001. — 815 с.

*Брутенц К.Н.* Тридцать лет на Старой площади. — М.: Междунар. отн-ния, 1998. — 568 с.

*Виноградов В.М.* Дипломатия: люди и события. — М.: РОССПЭН, 1998. — 496 с.

*Гриневский О.А.* Перелом. От Брежнева к Горбачеву. — М.: ОЛМАПРЕСС, Образование, 2004. — 624 с.

*Гриневский О.А.* Тайны советской дипломатии. — М.: Вагриус, 2000. — 334 с.

*Громыко А.А.* Памятное. — М.: Политиздат, 1988. — Кн. 1. — 497 с.; Кн. 2. — 414 с.

*Громыко А.А.* Андрей Громыко. В лабиринтах Кремля (воспоминания и размышления сына). — М.: Автор, 1997. — 255 с.

*Добрынин А.Ф.* Сугубо доверительно. — М.: Автор, 1997. — 688 с.

*Дубинин Ю.В.* Дипломатическая быль. — М.: РОССПЭН, 1997. — 327 с.

*Ерофеев В.И.* Дипломат: книга воспоминаний. — М.: Зебра Е, 2005. — 486 с.

*Израэлян В.* На фронтах холодной войны. Записки советского посла. — М.: Мир, 2003. — 367 с.

*Капица М.С.* На разных параллелях: Записки дипломата. — Можайск: Книга и бизнес, 1996. — 478 с.

*Карягин В.В.* Дипломатическая жизнь за кулисами и на сцене. — М.: Междунар. отн-ния, 1994. — 315 с.

*Квицинский Ю.А.* Время и случай: Заметки профессионала. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 1999. — 575 с.

*Колоколов Б.Л.* Профессия – дипломат. — М.: Междунар. отн-ния, 1997. — 174 с.

*Козырев А.В.* Преображение. — М.: Междунар. отн-ния, 1995. — 335 с.

*Кузьмин Э.Л.* Дипломатическое и деловое общение: правила игры. — М.: Норма, 2005. — 304 с.

*Кутаков Л.Н.* От Пекина до Нью-Йорка: Записки советского ученого и дипломата. — М.: Наука, 1983. — 271 с.

*Латышев И.А.* Япония, японцы и японоведы. — М.: Алгоритм, 2001. — 832 с.

*Луньков Н.* Русский дипломат в Европе. — М.: ЛГ Информейшн Груп, ОЛМА-ПРЕСС, 1999. — 352 с.

*Майский И.М.* Воспоминания советского дипломата. — М.: Междунар. отн-ния, 1987. — 782 с.

*Новосельцев В.С.* На переломе эпох. Записки дипломата. — М.: «Инфор-Знание», 2005. — 336 с.

*Пальгунов Н.Г.* Тридцать лет (воспоминания журналиста и дипломата). — М.: Политиздат, 1964. — 351 с.

*Примаков Е.М.* Восемь месяцев плюс... — М.: Мысль, 2001. — 238 с.

*Примаков Е.М.* Годы в большой политике. — М.: Совершенно секретно, 1999. — 445 с.

*Попов М.П.* Тридцать семь лет на Ближнем Востоке: Записки советского дипломата. — М.: МГИМО(У), 2002. — 160 с.

*Сергеев Р.А.* В сотрясаемой Мексике: Посольские будни (1980-1990 гг.). — М.: РОССПЭН, 2002. — 320 с.

*Синицын С.Я.* Миссия в Эфиопии. — М.: Изд. Дом «XXI век-Согласие», 2000. — 308 с.

*Ступишин В.П.* Миланский дневник: Записки генконсула. — М.: Academia: Рандеву-АМ, 2000. — 198 с.

*Суходрев Е.М.* Язык мой — друг мой: От Хрущева до Горбачева ... — М.: АСТ: Олимп, 1999. — 477 с.

*Тихвинский С.Л.* Дипломатия: исследования и воспоминания. — М.: Изд. ИРИ РАН, 2001. — 317 с.

*Трояновский О.А.* Через годы и расстояния. — М.: Вагриус, 1997. — 380 с.

*Хачатуров К.А.* Записки очевидца. — М.: Новости, 1996. — 383 с.

*Хачатуров К.А.* Латиноамериканские уроки для России. — М.: Междунар. отношения, 1999. — 400 с.

*Шебаршин Л.В.* Рука Москвы: Записки начальника советской разведки. — М.: Центр-100, 1992. — 351 с.



# **РАБОЧАЯ ПРОГРАММА КУРСА «ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ»**

## ***СОДЕРЖАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ТЕМ***

### **Тема 1. ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

Теория принятия решения как научная дисциплина. Ее место в системе научного знания. Связи с политической наукой и теорией международных отношений. Предметная область. Основные понятия и положения. Методологические подходы и концептуальные модели. Фундаментальные и прикладные исследования. Место и роль информации. Проблемы адаптации зарубежных моделей к отечественной практике. Становление теории принятия решений как учебной дисциплины. Принятие политических решений как искусство и профессия.

### **Тема 2. ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ**

Место решений в системе государственного управления. «Широкий» и «узкий» подходы. Понятие «решение» и его интерпретации. Публично-государственное решение. Внешнеполитическое решение. Процесс принятия политического решения. Модели принятия решения.

Специфика принятия внешнеполитических решений. Связь внешней и внутренней политики. Внешнеполитическая стратегия. Цели и их выбор в процессе принятия решений. Соразмерность целей и средств. Цели и задачи внешней политики Российской Федерации. Базовые и обеспечивающие цели. Тактические задачи. Предварительный анализ.

Классификация внешнеполитических решений. Спектр ситуации, в которых принимаются решения. Фактор «мягкой» силы и вооруженное давление. Необратимые решения. Ответственность лиц принимающих внешнеполитические решения.

### **Тема 3. ИНСТИТУТЫ И УЧАСТНИКИ**

Системы управления и их состав. Механизм и порядок разработки и принятия внешнеполитических решений. Государственные органы и их классификация. Основные участники процесса принятия внешнеполитических решений. Их позиционирование и специфика. Рейтинг влияния на внешнюю политику.

Президент РФ и его Администрация. Управление по внешней политики Администрации Президента РФ. Совет Безопасности РФ. Правительство РФ. Спецслужбы. Министерство иностранных дел РФ. Роль посольств в процессе принятия решений. Федеральное собрание РФ. Совет Федерации РФ и Государственная Дума. Парламентские комитеты по международным отношениям

Неправительственные акторы и их роль в принятии внешнеполитических решений. Общественные организации и политические партии. Религиозные конфессии. Бизнес-сообщество и его структуры. Экспертные сообщества. Совет по внешней и оборонной политике. Официальная и «неофициальная дипломатия».

### **Тема 4. ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ**

Смысловая нагрузка термина и «повестка дня». Личная, межличностная и общественная повестка дня. Политическая повестка дня, медиа-повестка дня, публичная повестка дня. Разработка повестки дня.

Этапы формирования. Условия и факторы попадания вопросов в повестку дня. Участники формирования повестки. Роль государства и его органов. Влияние средств массовой информации и общественного мнения. Смещение акцентов при формировании повестки дня. Метод «решения проблемы».

Объективные и субъективные причины формирования повестки дня. Предпосылки продвижения вопроса. Манипуляции вопросами повестки дня и их последствия. Снятие пунктов повестки. Замена политических решений техническими резолюциями.

Конфликты по поводу повестки дня и пути их преодоления. Система внешнеполитических приоритетов. Ее связь с повесткой дня. Приоритеты внешней политики РФ. Концепция внешней по-

литики России. Повестка дня на встрече «большой восьмерки» в Санкт-Петербурге.

## **Тема 5. РАССМОТРЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВ**

Роль и место альтернатив в процессе принятия решений. Разработка альтернатив в государственных органах и общественных структурах. Борьба за варианты. Интересы и расклад политических сил. Формулирование и характеристика альтернатив.

Оценка прошлого и настоящего положения. Характеристика внутренней и внешней среды. Учет возможностей и угроз. Портфель альтернатив и работа с ним. Условия, влияющие на продвижение альтернатив. Селекция альтернатив.

Роль экспертов при рассмотрении альтернатив. Критерии оценок и роль информации. Ранжирование альтернатив. Побочные и случайные последствия и их учет. Ошибки при выборе альтернатив. Ограничения при рассмотрении вариантов и способы их преодоления. Альтернативы в различных ситуациях. Роль интуиции. Генерация альтернатив и ее значение. Связь с ресурсами и временным фактором. Отсев альтернатив и выбор курса. Факторы влияния и роль субъективного фактора.

## **Тема 6. РАЗРАБОТКА И ВЫБОР РЕШЕНИЯ**

«Внутренняя кухня» принятия решения. Формальные и неформальные отношения. Традиции. Процедура визирования. Роль помощников и аппарата. Услуги экстрасенсов и их вред. Прогнозы на ближайшую и дальнюю перспективу. Учет тенденций в международной жизни.

Сбор материалов и его подготовка. «Подборка» материалов. Роль информации и аналитических обзоров. Ситуационный анализ. «Практическое умение» политиков или ситуационное реагирование. Эксперты и «мозговые центры». Их роль в выборе решений. «Теорема» Бовина.

Условия продвижения принятого решения. Административно-процедурные нормы, организационные формы, осуществление действий. Фактор формальных процедур и неформальных обычаев. Идея-толкач. Бюрократические технологии разработки решения.

Рутинная чиновничья работа. Обязанности чиновника и реакция на изменение ситуации.

Сферы оформления и принятия внешнеполитического решения. Силы и акторы участвующие в процессе разработки и выборе решения. Лоббизм во внешней политике. Телефонное право. Корыстные и национальные интересы. Момент выбора и принятия внешнеполитического решения. Управленческая информация и способы ее доведения до исполнителей.

## **Тема 7. ВНЕДРЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕШЕНИЙ**

Воплощение решений в государственных документах. Процесс реализации внешнеполитических решений. Механизм внедрения решений. Ресурсы и их виды. Учет ресурсов. Материальные, организационные и информационные ресурсы. Условия реализации утвержденных решений.

Практическое осуществление решений. Бюрократический механизм. Работа различных институтов и структур. Разделение обязанностей и функций. Последствия реализации решений. Побочные последствия и их учет. Роль чиновников и дипломатов. Рационализация бюрократии. Практицизм и упрощенчество и их опасность. Открытая и закрытая политика.

Причины неисполнения решений. Денежный и временной факторы. Дефицит ресурсов. Недовнедрение и способы его преодоления. Правовые и политические ограничения в процессе исполнения решений. Роль средств массовой информации и давление общественного мнения. Ответственность исполнителей на разных уровнях. Следование букве закона и международных договоренностей.

## **Тема 8. КОРРЕКЦИЯ И КОНТРОЛЬ ЗА РЕШЕНИЯМИ**

Контроль как функция государственного управления. Задачи и система контроля. Функции контрольных мероприятий. Виды контроля. Предварительный, текущий и заключительный виды. Государственный контроль и его разновидности.

Процесс контроля. Контролеры и корректоры. Сферы и объекты контроля. Проблема «обратной связи» при контроле. Стадий-

ность реализации решений и его значение для контроля. Установка стандартов и критериев контроля.

Бюджет как инструмент управления и контроля. Типы бюджетов. Формулировка оценок в ходе контроля. Проблема соотношения стоимости и эффективности. Правовое регулирование в процессе принятия и контроля внешнеполитических решений.

Механизм осуществления контроля во внешнеполитических ведомствах и структурах. Разделение функций и задач. Мониторинговые мероприятия. «Потеря контроля» и ее последствия. Линии поведения после контроля. Пути устранения выявленных недостатков. Координация усилий и информационный обмен между ведомствами. Нормы и правила. Учет внутренних и внешних изменений. Роль посредников. Контрольные мероприятия как фактор предупреждения сбоев в работе внешнеполитического ведомства.

## **Тема 9. АНАЛИЗ РЕШЕНИЙ И ИЗВЛЕЧЕНИЕ УРОКОВ**

Значение анализа и оценок результатов. Связь результатов и уроков. Закономерности в международных отношениях. Политический деловой цикл. Темы для анализа. Определение стратегических задач. Информационно-аналитические службы и их вклад.

Разбор действий и определение конечных результатов. Оправдание предпринятых шагов через анализ результатов. Исторические и страноведческие параллели. Опасность штампов и заблуждений. Эффективность и эффектность в международных делах. Критерии оценок конечных результатов внешнеполитических решений. Практические задачи. «Аксиомы» Бовина.

Аналитик и карьера. Современные внешнеполитические вызовы и угрозы. Измерение эффективности российской внешней политики. Новые явления в международной жизни и их учет. Информационная революция и новые технологии. Сбор информации о новых вызовах и выработка адекватных ответов.

## ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ

1. Теория принятия решений как научная и учебная дисциплина.
2. Основные понятия и положения в теории принятия решений.
3. Портфель альтернатив и работа с ним.
4. Принятие политических решений как искусство и профессия.
5. Место политических решений в системе государственного управления.
6. Специфика принятия внешнеполитических решений.
7. Классификация политических решений.
8. Механизм и порядок разработки политического решения.
9. Основные участники принятия внешнеполитических решений.
10. Участие исполнительной власти в принятии политических решений.
11. Законодательная власть и ее роль в принятии политических решений.
12. Неправительственные акторы и их роль.
13. Смысловая нагрузка понятия «повестка дня».
14. Этапы формирования повестки дня.
15. Система внешнеполитических приоритетов и их связь с повесткой дня.
16. Роль альтернатив в процессе принятия политических решений.
17. Формулировка и характеристика альтернатив.
18. Критерии оценок и ранжирование альтернатив.
19. Формальные и неформальные отношения в процессе принятия политических решений.
20. Значение информации при подготовке политических решений.
21. Условия продвижения принятых политических решений.
22. Административно-процедурные нормы и бюрократические технологии.
23. Сферы оформления и принятия политических решений.
24. Процесс реализации политических решений.
25. Внешнеполитические ресурсы и их значение в принятии решений.
26. Роль чиновников и дипломатов в процессе принятия политических решений.

27. Правовые и политические ограничения в процессе исполнения решений.
28. Условия и формы реализации утвержденных решений.
29. Роль средств массовой информации и общественного мнения.
30. Контроль как функция государственного управления внешней политикой.
31. Процесс контроля во внешней политике и установка стандартов.
32. Правовое регулирование в процессе исполнения политических решений.
33. Механизм осуществления контроля во внешнеполитических ведомствах.
34. Значение аналитической работы в процессе принятия политических решений.
35. Учет закономерностей в международных отношений при принятии решений.
36. Разбор действий и определение конечных результатов.
37. Эффективность и эффектность в международных делах.
38. Критерии оценок и конечных результатов во внешней политике.
39. Современные внешнеполитические вызовы и их учет.
40. Сбор информации о новых вызовах и выработка адекватных ответов.

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	3
Глава 1. ПОДГОТОВКА ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ .....	11
1. ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ .....	11
2. ИНСТИТУТЫ И УЧАСТНИКИ .....	23
3. «ФАБРИКИ МЫСЛИ».....	36
4. ОТЕЧЕСТВЕННОЕ ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО...	50
5. МЕТОДЫ АНАЛИЗА И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ .....	61
Глава 2. ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ .....	78
1. ФОРМИРОВАНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ .....	78
2. РАССМОТРЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВ .....	91
3. РАЗРАБОТКА И ВЫБОР РЕШЕНИЙ .....	103
4. ВНЕДРЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕШЕНИЙ .....	116
5. КОРРЕКЦИЯ И КОНТРОЛЬ ЗА РЕШЕНИЯМИ .....	129
6. АНАЛИЗ РЕШЕНИЙ И ИЗВЛЕЧЕНИЕ УРОКОВ.....	143
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	162
ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ЧТЕНИЯ.....	169
РАБОЧАЯ ПРОГРАММА КУРСА «ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ» .....	175
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ.....	180





Учебное издание

ДЕМИДОВ ВАЛЕРИЙ ВИКТОРОВИЧ  
ДУДИН ВЛАДИМИР ВЛАДИМИРОВИЧ

**ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

Учебное пособие

*Напечатано в авторской редакции*

Подписано в печать

Формат                      Офсетная печать

Уч.-изд. л.    Усл.-печ. л.    Тираж 1000 экз.

Заказ №